

UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

mgr Karol Kłosowski

OCHRONA INTERESU PUBLICZNEGO
W SEKTORZE
PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW
KOLEJOWYCH

Promotor

dr hab. Henryk Nowicki, prof. UMK

Promotor pomocniczy

dr Krzysztof Kucharski

Toruń 2023

Spis treści

	str.
Wstęp.....	5

Rozdział I

Interes publiczny w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

1. Pojęcie interesu publicznego.....	16
2. Charakterystyka sektora pasażerskich przewozów kolejowych.....	33
3. Postacie zjawiskowe interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.....	39

Rozdział II

Pozycja prawna i zakres kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

1. Geneza organu regulacyjnego w uwarunkowaniach krajowych	52
2. Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.....	62

Rozdział III

Ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym a ochrona interesu publicznego

1. Standardy ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym	76
2. Ochrona zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym.....	80
3. Model ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym w prawie Unii Europejskiej	93

4. Pozasądowa ochrona praw pasażerów.....	116
---	-----

Rozdział IV

Funkcja regulacyjna administracji publicznej w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych w świetle ochrony interesu publicznego

1. Otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych.....	121
2. Opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych.....	133
3. Opiniowanie projektów planów transportowych.....	140
4. Licencjonowanie pasażerskich przewoźników kolejowych.....	151

Rozdział V

Sankcje administracyjne za naruszenie interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

1. Sankcje administracyjne w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych – charakterystyka	166
2. Kary pieniężne w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.....	169
2.1. Właściwość regulacji stosowanej przy nakładaniu kar pieniężnych przez Prezesa UTK.....	169
2.2. Kary pieniężne za naruszenie interesów pasażerów w transporcie kolejowym.....	172
2.3. Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej.....	185
2.4. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej oraz ulgi w wykonaniu kary pieniężnej.....	188
Podsumowanie.....	192
Wykaz literatury.....	199
Wykaz aktów prawnych.....	261

Wykaz orzecznictwa.....	273
Wykaz raportów i opracowań	284

Wstęp

Transport kolejowy stanowi jeden z przykładów sektora, który jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Pierwszorzędnym celem operacyjnym działania rynku transportu kolejowego jest zaspokojenie nieustannie rosnących¹ potrzeb w dziedzinie transportu². Zaspokojenie potrzeb transportowych wpływa w istotny sposób na poprawę jakości życia³, rozwój⁴ miast, regionów oraz całego kraju⁵. Usługi transportowe służą również realizacji podstawowych potrzeb życiowych człowieka. Umożliwiają dostęp do placówek edukacyjnych, miejsc zatrudnienia, podmiotów ochrony zdrowia oraz ośrodków kulturalnych. Transport ma także istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. System transportowy jest podstawą dla procesów logistycznych towarów, w tym dóbr konsumpcyjnych, paliw oraz uzbrojenia.

Transport kolejowy w Polsce, zwłaszcza w sektorze przewozów pasażerskich, ulega w ostatnich kilkunastu latach dynamicznemu rozwojowi. Zaawansowane procesy inwestycyjne, realizowane przy wsparciu funduszy

¹ S. Kauf, *Logistyka publiczna i jej wkład w nieegoistyczne zaspokajanie potrzeb mobilnościowych mieszkańców miast* [w:] S. Kauf, J. Szołtysek, I. Wieczorek (red.), *Transport zbiorowy w zaspokajaniu mobilności mieszkańców miast. Doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2018, s. 49.

² Szerzej na temat potrzeb transportowych zob. np. M. Mądziel, *Potrzeby transportowe w odniesieniu do systemów komunikacji miejskiej*, *Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe* 2016, nr 12, s. 1634-1636, K. Grzelec, *Badania potrzeb, zachowań i preferencji transportowych jako podstawa zarządzania podsystemem transportu logistyki miejskiej*, *Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu* 2014, nr 13, s. 395-407.

³ T. Kwarciański, *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie*, *Zeszyt Naukowy* 2018, nr 166, s. 78.

⁴ M. Ziembicki, D. Pyza, *Potrzeby przewozowe w aspekcie posiadanego taboru i zdarzeń zaburzających jego pracę*, *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej* 2017, zeszyt 117, s. 387, J. Barcik, P. Czech, *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część I*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej* 2010, seria Transport, zeszyt 67, s. 6.

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2013 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1443), pod pojęciem jednostki osadniczej należy rozumieć wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi. W literaturze podkreśla się także środowiskotwórczą rolę jednostek osadniczych dla osób, które są ich mieszkańcami – tak np. A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Katowice 2008, s. 143-144.

europiejskich, umożliwiają podniesienie standardu infrastruktury kolejowej. Następstwem tego jest podniesienie dopuszczalnych prędkości pociągów na liniach kolejowych, a tym samym skrócenie czasu przejazdu pomiędzy stacjami kolejowymi. Inwestycje w tabor kolejowy umożliwiają modernizację oraz zakup nowoczesnych pojazdów. W konsekwencji następuje systematyczna poprawa jakości usług świadczonych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Zmiany w zakresie zainteresowania w korzystaniu z usług w tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w statystykach. Liczba pasażerów kolei w Polsce wzrosła z 261,8 mln w 2010 r. do 335,9 mln w 2019 r.⁶. Trend wzrostowy w tym zakresie został zakłócony w 2020 r. przez epidemię wirusa SARS-CoV-2⁷. Wówczas z usług kolei w Polsce skorzystało 209,4 mln pasażerów. Natomiast spadek liczby pasażerów miał charakter zjawiska krótkookresowego. Wzrost liczby pasażerów odnotowano ponownie w już 2021 r. W tym czasie z usług pasażerskich przewoźników kolejowych skorzystało 245,1 mln pasażerów⁸. Trend wzrostowy został utrzymany także w 2022 r. Z danych Urzędu Transportu Kolejowego wynika, że w każdym miesiącu notowano wzrost liczby przewiezionych pasażerów względem poszczególnych miesięcy 2021 r.⁹ W związku z wprowadzeniem atrakcyjnych ofert taryfowych, intensywną promocją transportu kolejowego oraz rosnącymi kosztami transportu indywidualnego należy spodziewać się, że liczba pasażerów korzystających z kolei w Polsce będzie wzrastać w każdym kolejnym miesiącu.

Warto również pamiętać o korzyściach środowiskowych wynikających z korzystania z transportu publicznego, w tym transportu kolejowego. Czynniki środowiskowe w coraz większym stopniu wpływają bowiem na wybór środka transportu. Wynika to ze wzrastającej świadomości społecznej w zakresie potrzeb związanych z ochroną środowiska. Ma to istotne znaczenie w globalnym procesie

⁶ Urząd Transportu Kolejowego, *Rok 2019 w przewozach pasażerskich i towarowych. Podsumowanie Urzędu Transportu Kolejowego*, Warszawa 2020, s. 6.

⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491), Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2019*, Warszawa 2020, s. 3.

⁸ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2021*, Warszawa 2022, s. 15.

⁹ Jak wynika z danych dostępnych na stronie internetowej Urzędu Transportu Kolejowego dane.utk.gov.pl, największy wzrost w 2022 r. względem 2021 r. odnotowano w marcu (28,43 mln pasażerów względem 15,23 mln, tj. wzrost o 13,2%). Przyczyną tak istotnego wzrostu liczby pasażerów była migracja uchodźców z Ukrainy w kierunku Europy Zachodniej w związku ze zbrojnym atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, rozpoczętym 24 lutego 2022 r.

ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz dążenia do redukcji negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko naturalne. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że kolej wskazywana jest jako jeden z najbardziej ekologicznych środków transportu¹⁰. Przykładowo, według danych za 2020 r., udział transportu kolejowego w ogólnej emisji dwutlenku węgla w Polsce wyniósł zaledwie 0,40%, podczas gdy transport drogowy generował takie zanieczyszczenia aż w 94,7%. Podobną dysproporcję można zauważyć analizując wpływ emisji dwutlenku węgla przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. W 2020 r. aż 76,7% emisji pochodziło z transportu drogowego, a z kolei zaledwie 0,4%¹¹. Z tego względu tak istotny jest rozwój sieci kolejowej, by możliwe było przeniesienie transportu pasażerów i towarów z dróg, a tym samym ograniczenie dalszej emisji zanieczyszczeń do środowiska naturalnego.

Należy również podkreślić, że transport kolejowy stanowi element systemu transportowego. Odpowiednio zaprojektowana sieć linii kolejowych, łączących mniejsze i większe ośrodki miejskie powinna jednocześnie zapewniać międzygałęziową integrację usług transportowych. Taka sieć, zintegrowana z innymi formami transportu stanowi istotny element przyczyniający się do wzrostu zainteresowania korzystaniem z transportu kolejowego¹². Czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia takiego wzrostu jest infrastruktura kolejowa¹³. Konieczne jest zatem zapewnienie odpowiedniego taboru kolejowego, systemów sterowania ruchem, a także zaawansowanych rozwiązań gwarantujących bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego. Połączenie tych czynników

¹⁰ K. Świdzińska, *Bariery i wyzwania transportu kolejowego* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 263; A. Fajczak-Kowalska, *Zrównoważony rozwój transportu i jego implikacje dla kolejnictwa*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2012, t. LXXXV, s. 245.

¹¹ Według danych publikowanych w portalu statystycznym Urzędu Transportu Kolejowego dane.utk.gov.pl/eko-kolej.

¹² T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych. Transport kolejowy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 403, M. Mindur, *Efektywny transport czynnikiem wzrostu konkurencyjności gospodarki narodowej*, *Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Katowicach* 2009, s. 37, J. Platje, M. Paradowska, K. Kociszewski, *Ekonomika transportu – teoria dla praktyki*, Wrocław 2018, s. 55.

¹³ Szerzej na temat pojęcia infrastruktury zob. M. Pawełczyk, M. Sokołowski, *O infrastrukturze. Uwagi wprowadzające* [w:] M. Pawełczyk, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013, s. 5-9.

składowych można uznać za podstawę dla tworzenia podstawy technicznej organizacji systemu transportu¹⁴ kolejowego.

Dla właściwego funkcjonowania sektora transportu kolejowego niezbędne jest także, oprócz istnienia i współdziałania wskazanych wyżej elementów, stworzenie odpowiedniego otoczenia regulacyjnego, gwarantującego zrównoważony rozwój przedmiotowego sektora. Wskazuje się, że państwo ma obowiązek regulować ten rynek w interesie publicznym¹⁵. Ponadto regulowanie rynku ma zapewnić właściwą równowagę relacji pomiędzy uczestnikami rynku, służącą skutecznej ochronie wartości istotnych dla funkcjonowania tego rynku oraz całego społeczeństwa¹⁶. Z tego względu tak istotne jest ustalenie pozycji oraz zakresu zadań właściwego dla rynku kolejowego organu regulacyjnego.

Podstawą wskazanego wyżej otoczenia regulacyjnego są normy prawne. W przypadku transportu kolejowego istotny wpływ na ukształtowanie prawnego systemu regulacji tego rynku mają przepisy prawa Unii Europejskiej. Wskazany wpływ nie ma jedynie waloru historycznego, lecz charakter postępujący. Ewolucja unijnego prawodawstwa w przedmiotowym obszarze ma związek przede wszystkim z czterema tzw. pakietami kolejowymi z 2001¹⁷, 2004¹⁸, 2007¹⁹

¹⁴ Szerzej na temat pojęcia systemu transportu zob. np. G. Krawczyk, R. Tomanek, *Rozwój systemów transportowych jako priorytet strategii regionalnych w Polsce*, Studia Ekonomiczne 2013, nr 143, s. 186-194, J. Kurowski, *System transportowy i jego uwarunkowania – aspekty gospodarczo-obronne*, Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej 2017, nr 2 (107), s. 98-114.

¹⁵ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 148.

¹⁶ Wynika to z koncepcji wiążącej administrację publiczną w demokratycznym państwie prawa z funkcją służebną wobec obywateli i władzy wykonawczej – A. Panasiuk, *Wpływ zmian koncepcji administracji publicznej na zakres i rolę wykorzystywanych instrumentów zamówień publicznych* [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej (monografia naukowa)*, Warszawa 2010, s. 139.

¹⁷ Pierwszy pakiet kolejowy stanowiły cztery dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 376), 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 401) i 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 404).

¹⁸ W skład drugiego pakietu wchodziły cztery akty: Dyrektywa 2004/49/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty oraz zmieniająca dyrektywę 95/18/WE w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych i Dyrektywę 2001/14/WE w sprawie przydzielania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat na korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz udzielania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 07/ t.5, s. 227), Dyrektywa 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca Dyrektywę 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości oraz Dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei

i 2016 r.²⁰. Zmiany prawne w tym zakresie wynikają z kierunków polityki Unii Europejskiej²¹, determinowanej rozwojem technologicznym²², istnieniem konkurencji wewnątrzgałęziowej i międzygałęziowej oraz globalnymi trendami²³.

konwencjonalnych (Dz. Urz. UE 13/t. 34, s. 838), Dyrektywa 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca Dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (Dz. Urz. UE 07/ t. 8, s. 251) oraz Rozporządzenie (WE) Nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE 07/t. 8, s. 214).

¹⁹ Trzeci pakiet stanowiły: Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE L 315, s. 44), Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 315, s. 51), Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315, s. 1), dalej jako „rozporządzenie 1370/2007” i Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315, s. 14).

²⁰ Na czwarty pakiet kolejowy składa się sześć aktów prawnych, tj.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004 (Dz. Urz. UE L 138, s. 1), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 138, s. 44), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (Dz. Urz. UE L 138, s. 102), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE L 354, s. 20), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354, s. 22), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. UE L 352, s. 1).

²¹ J. Engelhardt, *Czwarty pakiet kolejowy – zarządzanie infrastrukturą kolejową*, Problemy Transportu i Logistyki 2018, nr 1, s. 53.

²² R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 34.

²³ W tej grupie wskazać można choćby trendy związane z ekologią, a wśród nich inicjatywę Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*). Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej, Europejski Zielony Ład to nowa strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie Unii Europejskiej w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych - zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, Bruksela 11.12.2019 (COM (2019) 640 final), s. 2. W kontekście transportu kolejowego należy wskazać na powiązany z przywołanym dokumentem akt, tj. Decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2228 z 23 grudnia 2020 r. w sprawie Europejskiego Roku Kolei 2021 (Dz. Urz. UE L nr 437 z 28.12.2020 r., s. 108). Zgodnie z tą decyzją, celem szczegółowym Europejskiego Roku Kolei 2021 jest promowanie kolei jako zrównoważonego, innowacyjnego, wzajemnie połączonego i intermodalnego, bezpiecznego i przystępnego cenowo rodzaju transportu, w szczególności poprzez podkreślenie roli kolei jako przełomowego czynnika pomagającego w osiągnięciu przez Unię Europejską celu neutralności klimatycznej do 2050 r.

Badaniem w pracy objęto układ relacji prawnych zachodzących pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi a pasażerami korzystającymi z usług świadczonych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Przedmiotem badań jest interes publiczny oraz prawne środki jego ochrony przez Prezesa UTK w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Funkcjonowanie sektora transportu kolejowego ma bowiem szczególny związek z klauzulą interesu publicznego. W badanym sektorze wykonywane są zadania publiczne, realizujące cel publiczny. Realizacja tych zadań powinna odbywać się z poszanowaniem nadrzędnych wartości, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania przedmiotowego sektora. Takimi wartościami są bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz prawa pasażerów. Kategorie te stanowią postać zjawiskową prawnie chronionego interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.

Z powyższych względów analizie poddano istnienie oraz metody i zakres ochrony interesu publicznego w wybranych obszarach regulacji transportu kolejowego, takich jak licencjonowanie transportu kolejowego, dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych oraz ich organizowanie. Badaniem objęto także ochronę interesu publicznego w obszarze ochrony indywidualnych i zbiorowych praw pasażerów w transporcie kolejowym. Uprawnienia pasażerów, będących słabszą stroną umowy przewozu, mają charakter praw podmiotowych. Zatem prawidłowe zabezpieczenie tych praw oraz relacji z przedsiębiorstwami kolejowymi ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego. Natomiast regulowanie rynku we wskazanych wyżej formach polega na władczym oddziaływaniu organu administracji publicznej na uczestników rynku poprzez limitowanie ich swobód, w zakresie określonym normami prawnymi, w celu ochrony interesu publicznego. Regulacja sektora pasażerskich przewozów kolejowych, w zakresie objętym badaniem, ma bowiem szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Umożliwia również określenie pozycji podstawowego odbiorcy usług świadczonych w tym sektorze, czyli pasażera.

Uzasadniając wybór podjęcia się badań w niniejszej pracy należy wskazać, że działania regulacyjne podejmowane przez państwo mają dwa zasadnicze cele: stworzenie, ochronę i rozwój konkurencji oraz zapewnienie usług

powszechnych²⁴. Realizacja tych celów powinna jednak odbywać się z uwzględnieniem jednej z klauzul generalnych²⁵ w polskim prawodawstwie, czyli klauzuli interesu publicznego. Stanowi ona bowiem jedną z przesłanek ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną²⁶. Klauzula ta powinna być również stosowana przez organy władzy publicznej przy realizacji powierzonych im obowiązków²⁷.

W celu uzyskania prawidłowych wyników badań w pracy zastosowanie znajdują metody badawcze właściwe dla nauk prawnych. Są to następujące metody: formalno-dogmatyczna, prawno-porównawcza oraz historyczno-prawna²⁸. W niniejszej pracy wykorzystano przede wszystkim²⁹ metodę formalno-dogmatyczną³⁰, określaną również jako logiczno-językowa³¹. Istotą tej³² metody jest dekodowanie znaczeń nazw i wyrażeń użytych przez prawodawcę, z uwzględnieniem semiotyki, która stanowi dział logiki formalnej³³. Zastosowana metoda umożliwiła również weryfikację realizacji założeń ustawodawcy, stanowiących *ratio* przyjmowanych rozwiązań w prawie pozytywnym. Przedmiotowa metoda przewiduje również możliwość formułowania postulatów o charakterze *de lege ferenda*³⁴.

²⁴ B. Popowska, *Zadania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wobec operatorów pocztowych, środki i prawne formy ich realizacji – ile „regulacji” w działaniach regulatora?* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, Warszawa 2017, s. 547.

²⁵ Szerzej w tym zakresie zob. np. Z. Kmiecik, M. Grzeszczuk, E. Streit-Browarna, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2016, nr LXIII (2), s. 209-210.

²⁶ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. LXIII.

²⁷ J. Michalska, *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 47.

²⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s.26.

²⁹ D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2018, nr 3, s. 13, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015, s. 17.

³⁰ P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2001, nr 1, s. 28.

³¹ R. Tokarczyk, *Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna*, Sosnowiec 2017, s. 22.

³² W. Alejziak, *Metodologia nauk prawnych a metodologia badań nad turystyką – w poszukiwaniu podobieństw oraz różnic w paradygmatach i podejściach badawczych* [w:] P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność*, Kraków 2018, s. 51.

³³ A. Kotowski, *Z problematyki metody interpretacji językowo-logicznej – uwagi na gruncie dekodowania znaczenia prawno-karnego*, *Prokuratura i Prawo* 2015, nr 6, s. 112.

³⁴ J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 43.

W rozprawie wykorzystana została także metoda historyczno-prawna. Wskazuje się bowiem, iż uwzględnienie metody historycznej w badaniach nad prawem daje możliwość uwzględnienia dynamiki wewnętrznej zmian zachodzących w prawie pozytywnym. Z punktu widzenia socjologicznego metoda historyczno-prawna sprzyja uwzględnieniu przemian w otoczeniu społecznym i politycznym, które mają wpływ na działalność ustawodawcy³⁵. Ponadto metoda historyczno-prawna pozwala na badanie zmienności systemów polityczno-prawnych oraz przyczyn ich przeobrażeń³⁶. Metoda ta umożliwia również dokonanie analizy funkcjonowania w czasie poszczególnych instytucji prawnych w systemie prawa oraz ich ewolucji³⁷.

Trzecią, pomocniczą metodą badawczą zastosowaną w niniejszej rozprawie jest metoda ekonomicznej analizy prawa (*Law and Economics*³⁸). Jej celem jest stwierdzenie istnienia lub braku zależności pomiędzy procesami ekonomicznymi a tworzeniem i stosowaniem prawa w praktyce³⁹. W prawoznawstwie metoda ta umożliwia badanie prawa z perspektywy metodologii i procesów właściwych dla ekonomii⁴⁰. W teorii ekonomii behawioralnej zwraca się uwagę na podobieństwo zdolności wywierania określonych reakcji na zachowania podmiotów zarówno przez normy prawne, jak i czynniki ekonomiczne, np. ceny produktów⁴¹. Metoda ekonomicznej analizy prawa umożliwia zatem m.in. dokonanie oceny efektywności wprowadzanych rozwiązań prawnych w oparciu o mierzalne parametry.

³⁵ H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa: Materiały sympozjum, Warszawa 28-29.IV.1971 r.*, Wrocław 1973, s. 26.

³⁶ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001, s. 17.

³⁷ M. Górnicka, *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2015, nr 4 (2), s. 28.

³⁸ T. Giaro, *Petrażycki jako prekursor Law & Economics*, *Studia Iuridica* 2018, LXXIV, s. 135-154, J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, *Bank i Kredyt* 2007, nr 10, s. 51, J. Pomaskow, *Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii*, *Współczesne Problemy Ekonomiczne* 2015, nr 11, s. 209-216, R. Tokarczyk, *Jednostronność ekonomicznej analizy prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, zeszyt 4, s. 175-184, K. Koźmiński, *Krytyka ekonomicznej analizy prawa*, *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* 2016, rok XV, nr 1, s. 31-60.

³⁹ D. Skoczylas, *Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego a funkcjonowanie organów władzy państwowej*, *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza* 2017, nr 7, s. 198, M. Podhalicz, *Wykładnia przez pryzmat ekonomicznej analizy prawa – na przykładzie prawa restrukturyzacyjnego* [w:] B. Biskup, Sz. Osmola (red.), *Ekonomiczna analiza prawa. Zastosowania*, Kraków 2018, s. 56.

⁴⁰ T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* 2017, nr 8, s. 35.

⁴¹ J. Pomaskow, *Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii*, *Współczesne Problemy Ekonomiczne* 2015, nr 11, s. 210.

Celem rozprawy jest dokonanie wartościującej oceny prawnych instrumentów służących ochronie interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Takie określenie obszaru badań wynika w pierwszej kolejności ze swoistych cech sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Istotne znacznie dla zakresu pracy ma problematyka kompetencji regulacyjnych Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, których przedmiotem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia interesu publicznego.

Przyjęcie wskazanych wyżej założeń dotyczących zakresu pola badawczego, metod badawczych oraz celu pozwoliło na sformułowanie tezy pracy. Przyjęto w jej ramach założenie, iż podstawowym celem kształtowania stosunków zachodzących w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest ochrona interesu publicznego. Interes publiczny i jego ochrona stanowi zatem centralną instytucję w sektorze przewozów pasażerskich. Badania w niniejszej pracy będą prowadzone w świetle przedmiotowej instytucji prawnej, rozumianej jak połączony w czasie zespół faktów prawotwórczych. Interes publiczny w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych stanowi uniwersalną kategorię jure, która może stanowić samodzielny przedmiot badań.

Weryfikacja przyjętej tezy nastąpi w oparciu o ustalenie prawdziwości znaczenia następujących hipotez badawczych:

- ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych urzeczywistniana jest przez organ regulacyjny na rynku pasażerskich przewozów kolejowych,
- właściwe ukształtowanie pozycji ustrojowej organu regulacyjnego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych ma wpływ na skuteczność ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych,
- bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych praw pasażerów stanowią postacie zjawiskowe interesu publicznego na rynku przewozów pasażerskich,
- przyjęta forma reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych umożliwia skuteczną ochronę interesu publicznego.

Struktura pracy obejmuje pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano ustaleń terminologicznych. Wyjaśniono znaczenie pojęcia interesu publicznego, jakie zostało przyjęte na potrzeby badań prowadzonych w niniejszej

pracy. Ponadto dokonano charakterystyki prawnej sektora w zakresie usług w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych. Pojęcie interesu publicznego w pierwszym rozdziale zostało także zrelatywizowane do tego sektora. Przedstawiona została również charakterystyka regulacji sektorowej w zakresie ochrony indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym w relacji do powszechnego systemu ochrony konsumentów.

Rozdział drugi odnosi się do problematyki pozycji prawnej oraz zakresu kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako organu regulacyjnego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Ustalenia w tym zakresie są niezbędne w kontekście problemu badawczego stanowiącego przedmiot rozprawy. W rozdziale drugim przedstawiono również genezę powołania organu regulacyjnego w sektorze transportu kolejowego oraz ewolucję jego statusu prawnego. Ujęcie historyczno-prawne tego zagadnienia pozwala bowiem na zrozumienie istoty poddanych analizie w pracy metod ochrony interesu publicznego, do stosowania których uprawniony jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Ponadto w drugim rozdziale przedmiotem badań objęto także zadania organu regulacyjnego w czterech głównych obszarach jego aktywności, to jest regulacji transportu kolejowego, bezpieczeństwa ruchu kolejowego, interoperacyjności transportu kolejowego oraz nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

W rozdziale trzecim zostały przedstawione środki ochrony prawnej interesu publicznego w obszarze ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Szczegółowym badaniom poddano kompetencję sektorowego organu regulacyjnego w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w sprawach stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Ponadto dokonano ustaleń obejmujących treść i zakres ochrony prawnej pasażerów⁴².

W rozdziale czwartym zawarto rozważania dotyczące środków ochrony prawnej interesu publicznego w odniesieniu do zadań organu regulacyjnego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Do takich zadań należą licencjonowanie przewoźników kolejowych, opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych, opiniowanie projektów planów transportowych

⁴² Tj. z rozporządzenia 1371/2007.

oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych. W każdym z tych zadań zidentyfikować można występowanie rozwiązań, ukierunkowanych na ochronę interesu publicznego.

Przedmiotem badań w rozdziale piątym są zagadnienia związane z sankcjami administracyjnymi stosowanymi przez organ regulacyjny w przypadku naruszenia interesu publicznego przez przedsiębiorstwa działające w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. W tej części pracy dokonano charakterystyki sankcji administracyjnych w odniesieniu do rynku kolejowego. Dokonano podziału i analizy sankcji stosowanych w przypadku naruszenia zbiorowych i indywidualnych interesów pasażerów. Badaniu poddano także dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, możliwość odstąpienia od nałożenia sankcji oraz ulgi w wykonaniu kar pieniężnych.

Przyjęta struktura pracy ma służyć właściwej prezentacji zagadnień mieszczących się w graniach pola badawczego, określonego tematem rozprawy. Rozprawa obejmuje stan prawny na dzień 1 stycznia 2023 r.

Rozdział I

Interes publiczny w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

1. Pojęcie interesu publicznego

Interes publiczny jest jedną z najważniejszych klauzul generalnych w polskim systemie prawa⁴³. Stanowi kategorię zarówno języka prawnego oraz prawniczego⁴⁴. W literaturze przyjmuje się, iż interes publiczny nie posiada generalnego, stałego znaczenia opisowego. Wynika to z faktu, że podlega on redefinicji w odniesieniu do zmieniającego kontekstu społecznego, gospodarczego⁴⁵ a także politycznego⁴⁶. Pojęcie interesu należy każdorazowo, *ad casum*, łączyć z konkretyzującym je desygnatem⁴⁷. Pozwala to na nadanie docelowego, odpowiedniego brzmienia przedmiotowej definicji⁴⁸. Wskazuje się,

⁴³ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, nr 2, s. 57.

⁴⁴ K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 28.

⁴⁵ M. Szydło, *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej*, *Studia Prawnicze* 2002, nr 3, s. 85.

⁴⁶ T. Kocowski [w:] B. Gnela (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010, s. 84.; J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 2004, tom 40, s. 39, L. Góra, *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2010, tom LXXXII, s. 53, M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45, M. Szaraniec, *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] B. Gnela (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 247; T. Kocowski, *Interes publiczny, konkurencja i równe traktowanie w zamówieniach publicznych* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2015, s. 83 i n.; M. Kania, *Podstawowe formy ochrony interesu publicznego na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, *Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach* 20018, nr 37 *Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji*, s. 61 i n.

⁴⁷ Zob. również R. Sowiński, *O konieczności stałego ustalania pojęć w naukach administracyjnych* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2022, nr 334, s. 343 i n.

⁴⁸ M. Woźniak, *Profesora Jana Bocia koncepcja interesu w prawie administracyjnym*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 2018, nr 1, s. 168.

że pojęcie interesu jest dynamiczne i wymaga wielopłaszczyznowej, kontekstowej analizy⁴⁹.

W doktrynie podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia interesu publicznego. Interes sam w sobie może być bowiem różnie rozumiany⁵⁰. Jako pojęcie pozostaje w różnych relacjach pomiędzy konkretnym stanem faktycznym a oceną, czy i w jaki sposób taki stan może wpływać na konkretną sytuację danego podmiotu⁵¹. Natomiast określenie publiczny określa rodzaj korzyści, jakie wynikają z realizacji konkretnych praw. Publiczny charakter danego uprawnienia, oznacza, że dotyczy ono ogółu, a nie jednostek⁵².

Przyjmuje się, że interes publiczny to interes całości społeczeństwa lub najliczniejszych jego grup⁵³, gwarantujący realizację interesów ogółu, czyli uprawnionych i zgeneralizowanych interesów jednostek⁵⁴, z poszanowaniem interesów jednostki⁵⁵. Interes publiczny ma immanentny związek z wartościami takimi jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej oraz ochrona praw i wolności innych osób⁵⁶. Korzystanie z tych praw przez ogół społeczeństwa oraz jego jednostki,

⁴⁹ A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 31.

⁵⁰ Szerzej zob. K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 434.

⁵¹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 125.

⁵² K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, SIP LEX, rozdział I, pkt 1.

⁵³ S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 26.

⁵⁴ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 122.

⁵⁵ J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 133, A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 288, M. Pieńczykowski, *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2017, nr 6, s. 58; należy jednak odnotować, że podczas ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej formułowano poglądy, zgodnie z którymi dopuszczano, w pewnych szczególnych przypadkach, nadrzędność interesu jednostki nad ogólnym interesem publicznym. Wskazywano, że interes publiczny w powszechnym znaczeniu agreguje i syntezuje interesy partykularne, indywidualne i grupowe, pozostające wobec niego w stosunku podporządkowania – zob. np. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA* [w:] A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 81, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom III, Warszawa 2005, s. 13.

⁵⁶ J. Nawrot, *Interes publiczny* [w:] A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2009, s. 67; R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 5, s. 12 i n.; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2016 r., II GSK 265/15, SIP Legalis nr 1512072, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 stycznia 2015 r., 34447/05, SIP Legalis nr 1460385, wyrok Wojewódzkiego Sądu

w związku z przynależnością do społeczeństwa, utożsamia się z interesem publicznym⁵⁷.

Wyróżnia się kilka wariantów rozumienia interesu publicznego. Pierwszy z nich stanowią definicje aksjologiczne, w których definiowanie pojęcia interesu publicznego następuje w powiązaniu z wartościami⁵⁸. Interes ten postrzega się jako relację pomiędzy stanem obiektywnym a oceną tego stanu z perspektywy korzyści, które ten stan przynosi jednostce lub grupie⁵⁹. W ujęciu aksjologicznym wskazuje się również, że interes publiczny, pomimo zmienności w czasie⁶⁰, zawiera w sobie pewien stały element wartości, które zawsze są chronione, ponieważ zawsze są zgodne z interesem publicznym, np. zdrowie społeczeństwa⁶¹. Do takich ponadczasowych postaci zjawiskowych interesu publicznego⁶² należą również sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy i sprawność działania aparatu państwowego⁶³.

Natomiast koncepcje prakseologiczne, „(...) rzadkie w czystej postaci (...)”⁶⁴, interes publiczny utożsamiają z celami, które przedmiotowy interes ma urzeczywistnić⁶⁵. W tym ujęciu realizacja zadań w interesie publicznym pozornie nie zawsze wiąże się z osiągnięciem wymiernej korzyści z perspektywy podmiotu realizującego zadanie w interesie publicznym. Korzyść z realizacji takiego zadania wynika z jego dalszych, na ogół ważniejszych celów⁶⁶. Wśród koncepcji prakseologicznych wyróżniają się dwa odmienne podejścia w zakresie możliwości

Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2012 r., VII SA/Wa 505/12, SIP Legalis nr 506630.

⁵⁷ M. Lidzbarski, *Interes publiczny w realizacji inwestycji budowlanych, czyli o plusach i minusach realizowania inwestycji publicznej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018, s. 134.

⁵⁸ R. Blicharz, M. Pietrzyk, *Kilka uwag o wartościach w prawie w ogóle* [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 73.

⁵⁹ M. Laskowska, *Interes publiczny* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 100.

⁶⁰ H. Nowicki, K. Kucharski, *Proporcjonalność ingerencji w wolność gospodarczą w kontekście regulacji działalności gospodarczej*, *Studia Iuridica Toruniensia* 2022, tom 30, s. 256.

⁶¹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 145.

⁶² M. Kiedrzynek, *Interes publiczny wobec interesów ekonomicznych w świetle ustaw z zakresu ochrony środowiska* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018, s. 75.

⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 2 lipca 2009 r., I SA/Ol 104/09, SIP Legalis nr 211201.

⁶⁴ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2016, nr 2, s. 165.

⁶⁵ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 37.

⁶⁶ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013, zeszyt 2, s. 59.

identyfikowania interesu publicznego z celem państwa. Zgodnie z pierwszym, odosobnionym podejściem, interes publiczny należy utożsamiać z celami państwa⁶⁷. Natomiast zgodnie z odmienną koncepcją, brak jest bezpośredniej zależności pomiędzy interesem publicznym a celami państwa, ponieważ nie każdy interes publiczny staje się celem państwa i nie wszystko leży w interesie publicznym, co jest przedmiotem celu państwa⁶⁸.

Do trzeciej grupy należą koncepcje utożsamiające klauzulę interesu publicznego z potrzebami⁶⁹. W takim ujęciu interes postrzegany jest jako społecznie zdeterminowana potrzeba⁷⁰. Może mieć ona zarówno charakter subiektywny, jak i obiektywny, niezależny od wyobrażeń i przekonań poszczególnych osób lub grup⁷¹. W przedmiotowym ujęciu interesu publicznego niezbędne jest więc przeprowadzenie badania wpływu określonej normy prawnej na jej adresatów oraz dokonanie oceny skutków jej obowiązywania. W wyniku takiej weryfikacji możliwe będzie ustalenie, czy dana norma służy realizacji zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Tak proponowana w literaturze koncepcja rozumienia interesu publicznego jest jednak trudna do realizacji. Wynika to z głębokiego zróżnicowania społeczeństwa oraz często sprzecznych interesów poszczególnych grup i jednostek. Ponadto definiowanie pojęcia interesu publicznego wyłącznie przez pryzmat potrzeb społecznych jest obarczone ryzykiem możliwości uznania, że interesem publicznym są interesy wybranych jednostek lub ich grup, posiadających określone wpływy. Z tego względu koncepcja utożsamiająca klauzulę interesu publicznego z potrzebami nie jest powszechnie przyjmowanym sposobem definiowania tego pojęcia.

Wyróżnia się także koncepcje mieszane. Przedmiotowe koncepcje polegają na łączeniu przynajmniej dwóch z wymienionych wyżej podejść. Istnieją również warianty, których sklasyfikowanie chociaż w jednej ze wskazanych wyżej grup nie jest możliwe. Oprócz tego formułowane są różne koncepcje definiujące interes publiczny w ujęciu filozoficznym, ekonomicznym,

⁶⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 37.

⁶⁸ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 147.

⁶⁹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 148.

⁷⁰ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2016, nr 2, s. 165.

⁷¹ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2016, nr 2, s. 165.

socjologicznym i politologicznym⁷². Mnogość proponowanych koncepcji interpretacji interesu publicznego w każdej ze wskazanych dziedzin, jak również wielość koncepcji prawnych powoduje, że brak jest jednej, uniwersalnej definicji tego pojęcia⁷³.

Interes publiczny definiowany jest również w literaturze jako uzasadnienie podstaw prawnych funkcjonowania administracji publicznej oraz jej ustroju⁷⁴. Wskazuje się jednak, że interes publiczny nie oznacza interesu samego państwa⁷⁵ oraz jego organów⁷⁶. Organy władzy publicznej są bowiem adresatami tej klauzuli i powinny stosować przedmiotową klauzulę podczas realizacji nałożonych na nie obowiązków⁷⁷. Jednocześnie organy sprawujące władzę, poprzez stosowanie prawa, mają istotny wpływ na rozumienie interesu publicznego⁷⁸. Polityczny charakter tych organów powoduje, że definiowanie pojęcia interes publiczny przez organy państwa może być zagrożone interpretacją tego interesu zależnie od woli politycznej. Jest to widoczne nawet w tak ugruntowanych demokratycznie krajach jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy⁷⁹. W tym kontekście wskazuje się, że niedopuszczalne jest ustalanie treści interesu publicznego polegające na bezrefleksyjnym przenoszeniu ideologii i programów partyjnych do treści ustaw⁸⁰.

⁷² K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 435.

⁷³ Trafnie jednak zauważono, że „Nie istniało jeszcze społeczeństwo, które by (...) do pewnego stopnia nie kierowało się zasadami tego ideału” – tak. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 127 [za:] D. Bell, I. Kristol, *What is the Public Interes?*, *The Public Interes* 1965, nr 1, s. 5.

⁷⁴ A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 701.

⁷⁵ Państwo jest formą organizacji społeczeństwa w celu zaspokajania jego potrzeb – tak A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, *Problemy Prawa i Administracji* 2012, nr 1-2, s. 112.

⁷⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 32, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, SIP Legalis nr 2354740.

⁷⁷ J. Michalska, *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 47.

⁷⁸ Por. A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 141.

⁷⁹ Por. I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 117.

⁸⁰ M. Kubiak, *Pojęcie interesu w doktrynie prawnej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, tom VII, Toruń 2018, s. 108 [za:] A. Pakuła, *Wartości w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 176-177.

W kontekście podmiotów utworzonych przez państwo lub ekonomicznie od niego zależnych należy wskazać, że ich funkcją jest również realizacja interesu publicznego⁸¹. Dysponentem interesu publicznego może być zatem nie tylko podmiot publiczny, ale również inny podmiot, który realizuje przekazane mu zadania publiczne. Wskazuje się bowiem, że administracji publicznej przysługuje możliwość wyboru między różnymi prawnymi formami organizacyjnymi i realizacji zadań publicznych⁸². Możliwość przekazania realizacji zadań administracji innym podmiotom, określana jako prywatyzacja zadań publicznych⁸³, musi mieć jednak źródło w ustawie. Prywatyzacja przedmiotowych zadań może polegać na przeniesieniu całości lub części określonych kategorii zadań do obszaru działalności podmiotów prywatnych. Możliwa jest również równoległa realizacja wskazanych zadań przez podmioty publiczne i prywatne⁸⁴. Konieczność realizacji zadań publicznych z uwzględnieniem realizacji i ochrony interesu publicznego przez podmioty prywatne jest zatem uzasadniona charakterem tych zadań, czyli ich źródłem w sferze publicznoprawnej. Brak jest uzasadnienia dla sytuacji odmiennej, w której przeniesienie określonych zadań publicznych do realizacji przez podmioty prywatne uchylałoby obowiązek realizacji tych zadań w interesie publicznym oraz z uwzględnieniem ochrony przedmiotowego interesu.

Niejednoznaczne względem zapatrywań doktryny na generalne pojęcie interesu publicznego są próby zdefiniowania tej klauzuli w przepisach prawa. Interes publiczny występuje wielokrotnie w aktach prawnych różnej rangi. W doktrynie trafnie wskazuje się, że mogą to być akty o charakterze powszechnie obowiązującym, o mocy co najmniej ustawy, przy czym dopuszczalne jest doprecyzowanie zakresu takiej regulacji w przepisach wykonawczych. Pojęcie interesu publicznego, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, nie może być traktowane jako pojęcie, które ustawodawcy stwarza możliwość traktowania go w sposób dowolny, ponieważ nie posiada charakteru blankietowego⁸⁵.

⁸¹ A. Szafrński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 146.

⁸² K. Strzyczkowski, *O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej* [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2020, Prawo 331, s. 264, A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, Państwo i Prawo 2008, nr 2, s. 22.

⁸³ T. Kocowski, *Komercjalizacja, prywatyzacja a podmioty administracji gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2015, nr 100(1), s. 287 i n.

⁸⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 146.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, SIP LEX nr 36178.

Obowiązkiem ustawodawcy jest identyfikacja treści tego interesu przy uwzględnieniu wartości i standardów, które podlegają konstytucyjnej ochronie. Punktem wyjścia dla interpretacji interesu publicznego *ad casum* powinna być więc Konstytucja RP, która tworzy „(...) zewnętrzne granice prawne dla regulacji i wykładni prawa”⁸⁶.

Pojęcie interesu publicznego zawarto w Konstytucji RP⁸⁷. Kontekst, w którym przedmiotowe sformułowanie zostało użyte, pozwala w ograniczonym zakresie ustalić istotę interesu publicznego. W Konstytucji RP określono, że dopuszczalne jest tworzenie, w drodze ustaw, samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów⁸⁸ w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W tym kontekście interes publiczny nie jest tożsamy z interesem korporacji zawodowej czy też jej członków⁸⁹. Ochrona wykonywania przywołanych zawodów stanowi kategorię interesu publicznego⁹⁰, który jednocześnie wyznacza granice wykonywania tych zawodów⁹¹. Ponadto pojęcie interesu publicznego w Konstytucji RP zastosowano w odniesieniu do ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Zgodnie z Konstytucją RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny⁹². Należy zatem stwierdzić, że zastosowano kwalifikowaną formę interesu publicznego, a wniosek ten wynika z użycia przymiotnika ważny. W Konstytucji RP pojęcie interes publiczny zastosowano także w odniesieniu do prawa do petycji, skarg i wniosków. Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej⁹³. Ustawodawca dokonał więc wyraźnego podziału różnych typów interesów, które nie są tożsame. Wskazuje się, że takie zróżnicowanie wynika z konieczności poszanowania dobra

⁸⁶ K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 34.

⁸⁷ L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce*, Warszawa 2015, s. 207.

⁸⁸ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; zob. M. Tabernačka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 52.

⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r., K 30/06, Legalis nr 77923.

⁹⁰ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 608; zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r., VI SA/Wa 133/17, Legalis nr 1725449.

⁹¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, SIP Legalis nr 49846.

⁹² Art. 22 Konstytucji RP.

⁹³ Art. 63 Konstytucji RP.

wspólnego⁹⁴. W Konstytucji RP pojęcie interesu publicznego zastosowano także kształtując kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Organ ten stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji⁹⁵. Wskazuje się, że interes publiczny ma związek z celami polityki państwa w tej dziedzinie, jak również odnosi się do stosowania odpowiednich procedur w wykonywaniu kompetencji o charakterze publiczno-administracyjnym⁹⁶. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji posiada bowiem uprawnienia reglamentacyjne oraz kontrolne. Jest organem koncesyjnym i rejestrowym dla działalności radiowej oraz telewizyjnej. Ponadto posiada uprawnienia w zakresie nakładania kar pieniężnych na określone podmioty świadczące usługi na rynku mediowym. Realizacja uprawnień reglamentacyjnych i kontrolnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowi dopełnienie wolności wypowiedzi poprzez gwarantowanie realizacji uprawnienia społeczeństwa do pozyskiwania informacji poprzez radio i telewizję⁹⁷. Ochrona interesu publicznego w radiofonii i telewizji uzasadniana jest specyfiką tego rynku, na którym wolność wypowiedzi publicznej nadawców powinna być zgodna z wymaganiami interesu publicznego⁹⁸.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w Konstytucji RP wprowadzono również zasadę poszanowania wolności i praw człowieka. Ograniczenia przedmiotowej zasady mogą być ustanawiane wyłącznie ustawami i tylko wówczas, gdy jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa z uwagi na konkretnie oznaczone przez ustawodawcę wartości. Przedmiotowe ograniczenia nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw. Korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw może być więc ograniczone w państwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska,

⁹⁴ J. Michalska, *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 51 [za:] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XI, s. 22 oraz Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1997, nr XXXIX, s. 82.

⁹⁵ Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹⁶ D. Waniek, *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, Państwo i Społeczeństwo 2015, nr XV (1), s. 122; zob. także J. Rzucidło, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 885-900.

⁹⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 213 Konstytucji, teza nr 11.

⁹⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 213 Konstytucji, teza nr 11.

zdrowie, moralność publiczną oraz wolności i prawa innych osób⁹⁹. Wymienione przykłady należy postrzegać jako egzemplifikację treści interesu publicznego¹⁰⁰. Wskazuje na to również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym przy dekodowaniu pojęcia interes publiczny podstawą jest konstytucyjna zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka¹⁰¹. Przedstawione przykłady zastosowania przez prawodawcę klauzuli generalnej interesu publicznego w przepisach ustawy zasadniczej wskazują na każdorazowe powiązanie tego interesu z określoną kategorią dóbr, które interes publiczny chroni lub których wyznacza granice. Taki stan rzeczy potwierdza, że interes publiczny powinien być identyfikowany z wartościami, których istnienie i urzeczywistnianie służy ogółowi społeczeństwa, a ich naruszanie będzie równoznaczne z naruszeniem norm prawnych.

Pojęcie interesu publicznego na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa występuje także w wielu innych aktach prawnych¹⁰². W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono legalną definicję interesu publicznego¹⁰³. Pod pojęciem tym należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Należy zauważyć, że przedmiotowa definicja interesu publicznego składa się z określeń, które wymagają doprecyzowania, co prowadzi do pogłębienia wątpliwości w zakresie właściwego rozumienia definiowanego pojęcia¹⁰⁴. Z tego względu przyjęcie definicji legalnej

⁹⁹ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁰⁰ A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 191.

¹⁰¹ M. Balczyk, *Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej* [w:] L. Leszczenko, J. Szablicka-Zak, *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Wrocław 2016, s. 69

¹⁰² Jak odnotowano w doktrynie, według stanu na 2009 r. pojęcie interes publiczny zostało użyte przez ustawodawcę w ok. 540 aktach prawnych – tak A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, nr 6, s. 48; w 2012 r. pojęcie interes publiczny użyte zostało w prawie 100 aktach prawnych rangi ustawowej – tak P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 71-72; historycznie warto odnotować również fakt istnienia w przeszłości instytucji Rzecznika Interesu Publicznego, który reprezentował interes publiczny w postępowaniu lustracyjnym i kasacyjnym – zob. art. 17 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r., nr 42, poz. 428, akt uchylony). Instytucja o tożsamej nazwie istnieje w Niemczech – szerzej zob. B. Sitek, *Rzecznik Interesu Publicznego w Niemczech*, Journal of Modern Science 2017, tom 4 (35), s. 79-89.

¹⁰³ Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.).

¹⁰⁴ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 449.

interesu publicznego w przywołanym brzmieniu może być sprzeczne z celem, dla którego tworzy się definicje legalne¹⁰⁵. Pomimo tych zastrzeżeń omawiana definicja może być wskazówką co do kierunku właściwej interpretacji pojęcia interesu publicznego *in genere*. Należy zauważyć, że omawiana definicja ma charakter hybrydalny. Łączy interes publiczny z celami i dążeniami administracji publicznej oraz z obiektywnymi potrzebami społeczeństwa¹⁰⁶. W tym przypadku potrzeby, o których mowa w definicji, mają jednak wąski charakter, ponieważ ograniczają się do zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowa definicja może stanowić podstawę dla dalszych prób ustalenia znaczenia interesu publicznego również w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Uniwersalny charakter tej definicji polega bowiem na wskazanym wyżej połączeniu celów z potrzebami, przy czym takie cele i potrzeby powinny zawsze być identyfikowane ze społeczeństwem, a nie wyłącznie z celami administracji publicznej.

Ponadto pojęcie interesu publicznego zostało zdefiniowane na gruncie ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁷. W tym przypadku zastosowano supremację omawianego pojęcia, poprzez nadanie mu przymiotu nadrzędności¹⁰⁸. Zgodnie z przywołaną ustawą, nadrzędnym interesem publicznym jest wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo państwa, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona dziedzictwa

¹⁰⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pkt 1.

¹⁰⁶ K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, SIP Legalis.

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 470 ze zm.).

¹⁰⁸ Szerzej na temat supremacji pojęcia interes publiczny zob. K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 450-451.

historycznego i artystycznego¹⁰⁹. Ta kwalifikowana forma interesu publicznego została w przywołanej ustawie utożsamiona z wartościami podlegającymi ochronie prawnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet we wspomnianych koncepcjach aksjologicznych wartości są podstawą interesu, ale nie są to pojęcia synonimiczne¹¹⁰. Tymczasem w omawianej ustawie przyjęto takie właśnie rozwiązanie, uznając tożsamość znaczeniową pojęć interesu i wartości. Uwagę zwraca również szeroki zakres elementów przytoczonej definicji częściowej¹¹¹ nadrzędnego interesu publicznego w tej ustawie. Zawarty w przedmiotowej definicji wykaz objętych ochroną wartości, stanowiących nadrzędny interes publiczny, nie ma charakteru zupełnego. Wydaje się, że celem ustawodawcy było jedynie kierunkowe wskazanie najważniejszych wartości, utożsamianych z nadrzędnym interesem publicznym, podlegających ochronie prawnej. Niemniej jednak należy uznać, że wartości te mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania poszczególnych obszarów państwa i ogółu społeczeństwa. Katalog tych wartości jest pomocny przy próbie zdefiniowania uniwersalnego pojęcia interes publiczny, a więc znajdującego zastosowanie również w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Ochronie prawnej w tym sektorze również podlegają takie kategorie jak bezpieczeństwo oraz ochrona praw usług świadczonych na tym rynku, to jest pasażerów. Należy jednak zauważyć, że co do zasady definicje legalne mają moc normatywną jedynie w przypadku aktu prawnego, w którym zostały zawarte. Dopuszcza się przeniesienie rozumienia jakiegoś pojęcia na grunt innej ustawy, w której zostało ono użyte, ale tylko w drodze interpretacji, z odpowiednim uzasadnieniem tego zabiegu¹¹².

¹⁰⁹ Art. 3 pkt 3 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹⁰ K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 451.

¹¹¹ Zgodnie z § 153 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), dopuszcza się w definicji objaśnienie znaczenia danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem: „w szczególności”.

¹¹² Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pkt 1.

Pojęcie interesu publicznego, w kwalifikowanej formie, zostało również częściowo zdefiniowane w ustawie Prawo przedsiębiorców¹¹³. W akcie tym wskazano elementy składowe pojęcia ważnego interesu publicznego. Są nimi istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność i porządek publiczny¹¹⁴ oraz bezpieczeństwo obywateli¹¹⁵. Odwołanie w definicjach cząstkowych w Prawie przedsiębiorców do takich wartości jak bezpieczeństwo państwa i obywateli sugeruje, że inny ważny interes publiczny będzie powiązany z wartościami chronionymi o podobnej doniosłości¹¹⁶. Wskazuje się przy tym, że ustawodawca niepotrzebnie w treści przepisów Prawa przedsiębiorców wyodrębnił bezpieczeństwo państwa lub obywateli, albowiem kategorie te mieszczą się w pojęciu ważnego interesu publicznego, o którym mowa w Konstytucji RP¹¹⁷. Sformułowanie inny ważny interes publiczny, przyjęte w Prawie przedsiębiorców, jest pojęciem nieostrym, które podlega wykładni prawa i konkretyzacji dopiero w momencie indywidualizacji normy prawnej, w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego¹¹⁸. Podobnie jak w przypadku wskazanych wyżej przykładów aktów prawnych, także definicja zawarta w Prawie przedsiębiorców może być pomocna przy próbie zdefiniowania interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Ustawodawca ponownie utożsamia bowiem interes publiczny z takimi kategoriami jak bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo obywateli oraz porządek publiczny. Ochrona interesu publicznego na rynku kolejowych przewozów pasażerskich stanowi gwarancję prawnego zabezpieczenia tych samych, doniosłych oraz wspólnych z perspektywy funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa celów.

¹¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.).

¹¹⁴ Art. 10 ust. 3 pkt 3 oraz art. 11 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców.

¹¹⁵ Art. 37 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

¹¹⁶ M. Żurawski, *Ważny interes publiczny jako przesłanka wprowadzania obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018, s. 213.

¹¹⁷ H. Nowicki, *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, SIP LEX, rozdział V, pkt 1.

¹¹⁸ K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art.47 ust. 5 u.o.t.k, teza 3; odmiennie P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 653-654 – zgodnie z tym poglądem decyzja Prezesa UTK w zakresie przyznania licencji ma charakter uznaniowy. Zob. także Ł. Gołąb, *Ustawowe przesłanki udzielenia licencji kolejowej – stan obecny i projektowane zmiany* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, Warszawa 2017, s. 607.

Analiza powyższych przykładów prób definiowania klauzuli interesu publicznego na gruncie aktów normatywnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca w tych wysiłkach jest niekonsekwentny. Świadczy o tym stosowana supremacja pojęciowa, powodująca wątpliwości interpretacyjne, przede wszystkim w zakresie ustalenia hierarchii różnych odmian interesu publicznego. Taka praktyka sugeruje również, że „zwykły” interes publiczny jest mniej istotny od ważnego lub nadrzędnego interesu publicznego, a zatem podlega innemu rodzajowi ochrony. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym pojęcia będące klauzulami generalnymi, nie powinny być definiowane w ustawach, ponieważ ich częste zmiany mogą negatywnie wpłynąć na stabilność systemu prawa¹¹⁹. Klauzule generalne powinny służyć uelastycznianiu prawa, dlatego nie powinny być doprecyzowywane w przepisach¹²⁰. Przedmiotowe klauzule są zwrotami ocennymi, niedookreślonymi, podlegającymi wykładni przez właściwy podmiot, w konkretnym stanie faktycznym i prawnym, także w odniesieniu do norm pozaprawnych¹²¹.

Definiując pojęcie interesu publicznego należy również zwrócić uwagę na funkcje, jakie przedmiotowa klauzula pełni w systemie prawa, szczególnie prawa administracyjnego. Interes publiczny ma bowiem podstawowe znaczenie w sferze wydawania decyzji administracyjnych o uznaniowym charakterze¹²². Wskazuje się, że interes publiczny jest przesłanką wydania decyzji negatywnej, nakładającej obowiązki, ograniczającej lub odbierającej uprawnienia¹²³. W niektórych przypadkach podejmowanie czynności przez określone organy

¹¹⁹ J. Zimmermann, *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 74; podobnie wskazuje się, że brak stabilności prawa stwarza poczucie niepewności wśród obywateli, a to wpływa na postrzeganie i ocenę władzy publicznej przez społeczeństwo – tak A. Panasiuk, *Kryzys stanowienia prawa w Polsce, czy coś więcej?*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 2017, nr 22 (4), s. 54.

¹²⁰ K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 455.

¹²¹ K. Grabarczyk, *Pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego”* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018, s. 54.

¹²² K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, SIP Legalis.

¹²³ Szerzej zob. M. A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012, SIP LEX, rozdział 2, pkt 2.4.

administracji publicznej warunkowane jest zaistnieniem przesłanki interesu publicznego¹²⁴.

Mając na uwadze mnogość koncepcji doktrynalnych rozumienia interesu publicznego, a także próby zróżnicowanego definiowania tej klauzuli na poziomie ustawowym należy stwierdzić, że nie jest możliwe przyjęcie jednej definicji przedmiotowego interesu. Na potrzeby dalszych rozważań interes publiczny będzie wiązał się z określonymi, wspólnymi dla społeczeństwa wartościami, celami lub potrzebami, które mogą się ze sobą łączyć¹²⁵. Postaciami zjawiskowymi interesu publicznego będą bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na konieczność ustalenia relacji pomiędzy klauzulą generalną interesu publicznego a innymi pojęciami, które są z tą klauzulą powiązane. Takimi pojęciami są przede wszystkim dobro, dobro publiczne i cel publiczny. Pojęcie dóbr ma charakter wielokontekstowy. Może obejmować jedno, konkretne dobro lub zagregowany zbiór różnych dóbr, Dobrem jest to, co zaspokaja ludzkie potrzeby, niesie ze sobą jakąś korzyść, materialną lub niematerialną, co jest wartościowe¹²⁶. Pojęcie dóbr można zakwalifikować do określonych kategorii. Dobra mogą być powiązane z wartościami moralnymi, politycznymi, społecznymi i prakseologicznymi¹²⁷. Dobra mogą mieć wymiar zarówno subiektywny, jak i obiektywny. Oznacza to, że z perspektywy jednostki lub grupy określona wartość może stanowić dobro, podczas gdy nie ma ona takiej cechy w ujęciu powszechnym. Obiektywny wymiar dobra będzie miał miejsce wówczas, gdy będzie ono odnosiło się do istotnych powszechnie wartości. Dobra są też pojęciem zmiennym w czasie. Mogą podlegać redefinicji z uwagi na zachodzące zmiany, np. społeczne, kulturowe, techniczne i ekonomiczne¹²⁸. W doktrynie proponuje się różne koncepcje klasyfikacji dóbr, przede wszystkim na dobra materialne i niematerialne, publiczne i niepubliczne, osobiste i niemające

¹²⁴ Np. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275 ze zm.), określa, że ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów na gruncie tej ustawy warunkowana jest istnieniem interesu publicznego.

¹²⁵ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, zeszyt 2, s. 62.

¹²⁶ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 132-133.

¹²⁷ Cz. Żuławska, *Zasady prawa gospodarczego prywatnego (handlowego)* [w:] S. Włodyka, *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*, tom 1, Warszawa 2009, s. 287.

¹²⁸ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 63.

takiego charakteru, pierwotne i wtórne, zależne i niezależne od innych dóbr¹²⁹. Należy jednak stwierdzić, że nie istnieje zunifikowany wzorzec hierarchii dóbr, podobnie jak nie jest możliwe stworzenie jednego, stałego, uniwersalnego podziału dóbr. Wynika to przede wszystkim ze wskazanej już zmienności samych dóbr i różnego ich postrzegania przez poszczególne społeczeństwa i jednostki. Z uwagi na przyjęty w niniejszej pracy kierunek badawczy, konieczne jest odwołanie się do proponowanego podziału na dobra indywidualne, określane również prywatnymi, oraz dobra publiczne.

Pierwszą grupę tworzą te dobra, z których korzystanie leży w interesie jednostek i których poszanowania przez innych oraz podjęcia działań nadzorczych w zakresie ochrony tych dóbr może, oprócz instytucji publicznych, dochodzić sama jednostka¹³⁰. Natomiast do drugiej grupy należy zakwalifikować dobra publiczne, z których korzystanie jest interesem społeczeństwa, a które podlegają ochronie prawnej, realizowanej przez podmioty administracji publicznej. Dobra publiczne mają charakter nierywalizacyjny. Oznacza to, że korzystanie z tych dóbr przez daną jednostkę nie sprawia, że inna jednostka nie może również z nich korzystać¹³¹. Przykładem takiego dobra jest bezpieczeństwo państwa. Bezpieczeństwo powszechnie rozumie się jako stan, w którym brak jest poczucia zagrożenia¹³². Jest kategorią, w której partycypuje całe społeczeństwo, a wydatki na jego utrzymanie lub zwiększenie leżą w interesie wszystkich¹³³.

Pojęcie bezpieczeństwa ma również nierozłączony związek z transportem kolejowym. Funkcjonowanie kolei nie może bowiem odbywać się w sposób prawidłowy bez zachowania warunków bezpieczeństwa. Wskazuje się, że każdy rodzaj przemieszczania osób i towarów w przestrzeni wywołuje określony poziom

¹²⁹ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 132-134.

¹³⁰ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 134 [za:] M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1997, nr 1, s. 20.

¹³¹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 493.

¹³² A. D. Rotfeld, *Bezpieczeństwo Polski a bezpieczeństwo Europy. Narodowa polityka bezpieczeństwa i jej międzynarodowe uwarunkowania* [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1996, s. 10.

¹³³ A. Kargol-Wasiluk, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, Zarządzanie Publiczne 2008, nr 3(5), s. 92.

niebezpieczeństwa¹³⁴. Zapewnienie bezpieczeństwa w pasażerskich przewozach kolejowych jest podstawowym parametrem jakości usług świadczonych w tym sektorze. Poprzez zapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa chronione są takie wartości jak zdrowie i życie człowieka. Kolejowe przewozy pasażerskie oraz towarowe mogą również oddziaływać na otoczenie zewnętrzne, na przykład na środowisko naturalne. Naruszenie zasad bezpieczeństwa podczas przewozu kolejną towarów niebezpiecznych może skutkować katastrofą ekologiczną, wywołującą głębokie, często nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym. Dlatego bezpieczeństwo w transporcie kolejowym jest wartością, która powinna podlegać ochronie. Z uwagi na doniosły charakter tej wartości oraz istotne znaczenie dla całego społeczeństwa, bezpieczeństwo rozumiane szeroko, jak również jego kwalifikowana forma, czyli bezpieczeństwo transportu kolejowego, powinny być uznawane za postać zjawiskową interesu publicznego.

Natomiast cel publiczny, podobnie jak interes publiczny, jest przykładem klauzuli generalnej¹³⁵. Pojęcie celu publicznego często stosuje się nawet zamiennie z pojęciem interesu publicznego¹³⁶. Cel publiczny jest pojęciem normatywnym, istniejącym zarówno na gruncie Konstytucji RP¹³⁷, jak również na gruncie innych ustaw. Nie określono jednak kryteriów, których zastosowanie pozwoliłoby na uznanie określonego dobra za cel publiczny. Wskazuje się jednak, że ocena normatywnego zakresu znaczeniowego pojęcia celu publicznego użytego w Konstytucji RP powinna być dokonywana w powiązaniu z funkcją przypisaną temu celowi¹³⁸. Celem publicznym jest to, co służy ogółowi, jest powszechnie dostępne czy też stanowi dobro całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej¹³⁹. Przyjmuje się, że cele publiczne, poprzez określanie zakresów zadań właściwych podmiotów, służą realizacji interesu publicznego, będącego

¹³⁴ E. Załoga, *Bezpieczeństwo i ochrona pasażera w transporcie kolejowym w kontekście wyzwań mobilności starzejącego się społeczeństwa europejskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH 2018, Zeszyt Naukowy 166, s. 166.

¹³⁵ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 92.

¹³⁶ M. Oleś, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2009, nr 2(3), s. 48.

¹³⁷ Zob. art. 21 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³⁸ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 6, teza 1; takimi funkcjami są możliwość wywłaszczenia oraz pozbawienia dziedziczenia.

¹³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2005 r., K 25/12, SIP Legalis nr 1259772.

wyznacznikiem sposobu wykonywania tych zadań¹⁴⁰. Realizacja określonego celu publicznego zawsze oznacza zaspokojenie jakiegoś interesu publicznego. Realizacja celu publicznego powinna zmierzać do zaspokajania potrzeb zbiorowych, a efekty tej realizacji powinny być powszechnie dostępne¹⁴¹.

W Konstytucji RP cel publiczny stanowi przesłankę ograniczenia prawa własności¹⁴². Ograniczenie tego prawa, podobnie jak ograniczenie innych praw konstytucyjnych, zgodnie z ustawą zasadniczą, jest możliwe tylko w drodze ustawy i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób¹⁴³. Z tego względu należy uznać, że realizacja celu publicznego, odbywająca się przy ograniczeniu wymienionych praw, odbywa się w interesie publicznym, albowiem ochronie podlegają wartości o szczególnym i powszechnie istotnym znaczeniu. W kontekście celu publicznego należy także zauważyć, że Konstytucja RP zawiera odesłanie do aktów rangi ustawowej w przedmiocie sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne¹⁴⁴. Ustawa zasadnicza nie zawiera jednak katalogu tych celów. Przykłady celów publicznych można zidentyfikować na gruncie różnych ustaw. Przykładem aktu prawnego, w którym zawarto katalog celów publicznych, jest ustawa o gospodarce nieruchomościami¹⁴⁵. W świetle tego aktu celem publicznym jest między innymi wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie¹⁴⁶. Wskazane w przedmiotowym akcie cele publiczne mają związek z zapewnieniem powszechnego dostępu do podstawowych usług i dóbr, z których korzysta społeczeństwo. Cele publiczne mają ścisły związek ze wskazanym wcześniej uprawnieniem ograniczania konstytucyjnego prawa własności. Cele publiczne wskazane na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami uzasadniają ograniczenie tego prawa.

¹⁴⁰ W. Szydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 5 (3), s. 145.

¹⁴¹ Z. Ofiarski [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 216 Konstytucji RP, nb 18.

¹⁴² Szerzej K. Zaradkiewicz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 21 Konstytucji RP.

¹⁴³ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁴⁴ Zob. art. 216 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.).

¹⁴⁶ Zob. art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Charakterystyka sektora pasażerskich przewozów kolejowych

Rynek transportu kolejowego jest jednym z tak zwanych sektorów infrastrukturalnych. Sektory infrastrukturalne określa się także mianem sektorów sieciowych¹⁴⁷. Sieciowy charakter związany jest z tym, że świadczenie usług w takich sektorach nie jest możliwe bez wykorzystania specjalistycznej infrastruktury. Przedmiotową infrastrukturę tworzą sieci oraz inne urządzenia niezbędne do sprawnego funkcjonowania sektora, które często mają charakter monopolu naturalnego¹⁴⁸. Ten rodzaj monopolu charakteryzuje się dominującą pozycją jednego przedsiębiorcy, który dysponuje wyłącznym dostępem do określonej infrastruktury lub surowców. W przypadku monopolu naturalnego brak jest zatem konkurencyjnych warunków wykonywania usług, które umożliwiłby wielu przedsiębiorcom oferowanie podobnych usług lub towarów. Przykładem monopolu naturalnego jest sieć kolejowa, której zarządzanie należy do właściwości jednego uprawnionego podmiotu. Podobnie wykonywanie przewozów kolejowych na sieci kolejowej przez jedno uprawnione przedsiębiorstwo może być przykładem monopolu naturalnego. W tym zakresie podejmowane są jednak liczne działania zmierzające do liberalizacji rynku kolejowego i zwiększenia jego konkurencyjności. Ma temu służyć m.in. wykonywanie przewozów pasażerskich w trybie tzw. otwartego dostępu, o którym mowa będzie w dalszej części pracy. Należy dodać, że do sektorów sieciowych, oprócz transportu kolejowego, zalicza się zatem przede wszystkim rynek elektroenergetyki, gazownictwa, telekomunikacji¹⁴⁹, lotnictwa¹⁵⁰ oraz rynek wody¹⁵¹.

Wyodrębnienie sektora kolejowego spośród innych rynków jest uzasadnione charakterem działalności prowadzonej na tym rynku. Pasażerskie

¹⁴⁷ Por. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 54.

¹⁴⁸ T. Skoczny, *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe* [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego*, tom 15, Warszawa 2014, s. 1366.

¹⁴⁹ J. Pieriegud, *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1(4), s. 70.

¹⁵⁰ E. Marciszewska, *Rola regulatorów w kształtowaniu podstaw funkcjonowania i rozwoju transportu lotniczego*, *Logistyka* 2/2014, s. 185.

¹⁵¹ Określony przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566).

i towarowe przewozy kolejowe są bowiem wykonywane na infrastrukturze kolejowej, czyli liniach kolejowych tworzących sieć kolejową¹⁵². Jest to więc infrastruktura wyodrębniona względem innych sieci. Świadczenie usług polegających na przewozach kolejowych warunkowane jest uzyskaniem odpowiednich licencji oraz spełnieniem określonych przepisami dodatkowych wymagań¹⁵³. Ponadto dopuszczanie do eksploatacji pojazdów kolejowych oraz infrastruktury kolejowej odbywa się na szczególnych dla tego sektora zasadach¹⁵⁴. Podobnie uzyskiwanie uprawnień zawodowych do świadczenia pracy na określonych stanowiskach w tym sektorze cechuje się istotną odmiennością względem innych sektorów¹⁵⁵. Sektor kolejowy cechuje się więc odmiennymi i specyficznymi, regulacyjnymi i technicznymi uwarunkowaniami świadczenia usług, co uzasadnia traktowanie go jako odrębnego sektora sieciowego.

Ponadto sektory infrastrukturalne, oprócz tego, że funkcjonują na podstawie zasad określonych przepisami powszechnie obowiązującego prawa, charakteryzują się również innymi wspólnymi cechami. Taką szczególną, wspólną właściwością tych sektorów jest to, że w sektorach tych, co do zasady, świadczone są usługi o charakterze użyteczności publicznej¹⁵⁶. Ich celem jest dostarczenie niezbędnych dla społeczeństwa dóbr, towarów i usług¹⁵⁷, z zachowaniem ciągłości i powszechności dostępu do nich¹⁵⁸ oraz ich odpowiedniej jakości¹⁵⁹. Usługi świadczone w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych mają taki właśnie charakter. Przemieszczanie się jest bowiem jedną

¹⁵² Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym, sieć kolejowa to układ połączonych ze sobą dróg kolejowych zarządzany przez zarządcę infrastruktury.

¹⁵³ Zagadnienia dotyczące reglamentacji działalności gospodarczej w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych zostaną omówione szerzej w rozdziale IV pracy.

¹⁵⁴ Szerzej zob. A. Chojnacki, *Proces uzyskania w Polsce zezwolenia na eksploatację pojazdów szynowych zgodnych z wymaganiami TSI*, Problemy Kolejnictwa 2020, nr 187, s. 15-19.

¹⁵⁵ Tj. np. proces licencjonowania maszynistów kolejowych.

¹⁵⁶ Szersze rozważania w tym zakresie przedstawione zostaną w rozdziale IV niniejszej pracy.

¹⁵⁷ J. Pieriegud, *Rola i funkcje regulatorów...*, *op. cit.*, s. 69

¹⁵⁸ J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 368*, Wrocław 2014, s. 36; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 126.

¹⁵⁹ M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 558.

z podstawowych potrzeb społeczeństwa, która wiąże się z produkcją i społeczną działalnością człowieka¹⁶⁰.

Cechą charakteryzującą sektory infrastrukturalne jest również funkcjonowanie właściwych dla tych sektorów organów regulacyjnych¹⁶¹, określanych także regulatorami¹⁶². Wspólnym atrybutem organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych jest to, że podmioty te realizują zadania w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej¹⁶³. Reglamentacja ta odbywa się w granicach konstytucyjnych gwarancji¹⁶⁴ wolności działalności gospodarczej. Organy regulacyjne, poprzez swoje działania, urzeczywistniają ochronę przedmiotowej gwarancji¹⁶⁵. Ponadto organy infrastrukturalne stosują określone środki w celu kształtowania i oddziaływania na rynek regulowany. Przedmiotowe środki określane są również jako narzędzia lub instrumenty regulacji rynków¹⁶⁶. Stosując te środki, organy regulacyjne podejmują działania ukierunkowane na prawidłowe funkcjonowanie regulowanego sektora oraz jego konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną¹⁶⁷. Mają również wpływ na stopień i postęp liberalizacji danego sektora oraz stymulowanie jego rozwoju. Podkreśla się, że powstanie organów regulacyjnych jest przede wszystkim efektem polityki i prawodawstwa Unii Europejskiej¹⁶⁸. Rola organów regulacyjnych jest istotna w gospodarce rynkowej, ponieważ rozstrzygnięcia wydawane przez te organy mają wpływ na funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki¹⁶⁹. Z uwagi na istnienie w sektorach

¹⁶⁰ M. Mądziel, *Potrzeby transportowe w odniesieniu do systemów komunikacji miejskiej*, Autobusy 2016, nr 12, s. 1634.

¹⁶¹ Por. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 269.

¹⁶² Należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie regulator nie jest elementem języka prawnego, natomiast jest pojęciem języka prawniczego, zob. M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, SIP LEX.

¹⁶³ H. Nowicki, *Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 105 i n.

¹⁶⁴ K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 4, s. 50 i n.

¹⁶⁵ R. Grzeszczak [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. XXXVII; zagadnienie dotyczące właściwości organu regulacyjnego sektora kolejowego zostanie omówione szerzej w rozdziale IV niniejszej pracy.

¹⁶⁶ T. Klemt, *Metody i narzędzia regulacji rynków kluczowych z perspektywy współczesnej gospodarki* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 57.

¹⁶⁷ Por. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 14.

¹⁶⁸ M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, SIP LEX.

¹⁶⁹ J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 368*, Wrocław 2014, s. 36.

infrastrukturalnych organów regulacyjnych, sektory te określa się zatem mianem sektorów regulowanych. Organem regulacyjnym rynku kolejowego w Polsce jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Jeżeli chodzi o wielkość kolejowego rynku¹⁷⁰ przewozowego¹⁷¹ w Polsce od strony podażowej, należy wskazać, że funkcjonuje na nim 30 przewoźników kolejowych posiadających licencje na przewóz osób. Przewozy regularnie wykonuje 18 z tych podmiotów¹⁷². Natomiast licencje na przewóz towarów koleją posiada 101 przewoźników kolejowych, z których 85 wykonuje regularne przewozy¹⁷³.

Ustalenie strony popytowej na usługi w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych możliwe jest przy uwzględnieniu statystyk przewozowych, prezentujących liczbę pasażerów przewiezionych przez wszystkich pasażerskich przewoźników kolejowych rok do roku. Jak wynika z aktualnych danych, w 2019 r. z usług tych przewoźników w Polsce skorzystało łącznie 335,9 mln pasażerów, czyli o 52,6 mln więcej niż dekadę wcześniej¹⁷⁴. Wskazuje się, że na systematyczny wzrost liczby przewożonych pasażerów do 2020 r. wpływ miało przede wszystkim kilka województw, w których ważną rolę odgrywają przewozy o charakterze aglomeracyjnym¹⁷⁵. Wyraźne zakłócenie trendu wzrostowego w zakresie liczby pasażerów przewożonych koleją nastąpiło

¹⁷⁰ Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, rynek charakteryzuje w ogólności wymiana i konkurencja – oferenci i nabywcy konkurują między sobą, aby ostatecznie zawrzeć umowy wymiany towarów lub usług – tak M. Kępiński, *Pojęcie i systematyka prawa konkurencji* [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji, Tom 15*, Warszawa 2014, s. 2.

¹⁷¹ Pod pojęciem rynku przewozowego rozumieć należy rynek usług transportowych, na którym dochodzi do transakcji kupna oraz sprzedaży usług przewozowych oferowanych przez przewoźników różnych rodzajów transportu – tak M. Starczewska (red.), *Leksykon terminów kolejowych*, Warszawa 2011, s. 311.

¹⁷² Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2020*, Warszawa 2021, s. 28; dane na koniec 2020 r.

¹⁷³ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2019*, Warszawa 2020, s. 67; dane na koniec 2019 r.

¹⁷⁴ Liczba pasażerów kolei w Polsce w latach 2009-2019: 2009 – 283,3 mln, 2010 – 261,8 mln, 2011 – 264,1 mln, 2012 – 273,9 mln, 2013 – 270,4 mln, 2014 – 269,1 mln, 2015 – 280,3 mln, 2016 – 292,5 mln, 2017 – 303,6 mln, 2018 – 310,3 mln, 2019 – 335,9 mln – zob. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2019*, Warszawa 2020, s. 12.; dla porównania należy wskazać, że liczba pasażerów przewiezionych przez pasażerskich przewoźników kolejowych w Polsce w 1989 r. wyniosła aż 951,5 mln - tak Główny Urząd Statystyczny, *Polska 1989-2014*, Warszawa 2014, s. 74.

¹⁷⁵ A. Mężyk, *Regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich. Założenia i realizacja*, Problemy Transportu i Logistyki 1/2019 (45), s. 88, zob. także Urząd Transportu Kolejowego, *Kolej w województwach – wykorzystanie i polityka transportowa*, Warszawa 2019, s. 8-10, Urząd Transportu Kolejowego, *Wymiana pasażerska w 2019 r. Funkcjonowanie kolei w województwach*, Warszawa 2021, s. 14-17.

w 2020 r. w wyniku epidemii wirusa SARS-CoV-2. W 2020 r. z usług pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce skorzystało łącznie 209,4 mln pasażerów, czyli o 126,5 mln osób mniej niż w roku poprzednim¹⁷⁶. Spadek liczby przewiezionych koleją pasażerów w Polsce w 2020 r. względem 2019 r. aż o prawie 38% był efektem zmiany preferencji pasażerów w zakresie wyboru środków transportu oraz potrzeb transportowych w ogóle¹⁷⁷. Odwrócenie trendu spadkowego nastąpiło w 2021 r., w którym łączna liczba pasażerów korzystających z usług kolei w Polsce wyniosła 245,1 mln¹⁷⁸.

W zakresie możliwości rozwoju sektora pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce należy wskazać przede wszystkim na strategiczną inwestycję, czyli planowane powstanie, do 2027 r., Centralnego Portu Komunikacyjnego. W ramach tzw. komponentu kolejowego tego projektu przewiduje się budowę 1789 km nowych linii kolejowych¹⁷⁹ oraz innych inwestycji towarzyszących¹⁸⁰. Zakładana rozbudowa sieci kolejowej ma umożliwić skrócenie przejazdu koleją pomiędzy największymi ośrodkami miejskimi w Polsce oraz zapewnienie dostępu do kolei regionom, które do tej pory były wykluczone¹⁸¹. Komponent kolejowy ma również zredefiniować system transportu publicznego w Polsce, którego centrum będzie właśnie Centralny Port Komunikacyjny. Planowane zmiany, o ile rzeczywiście zostaną wdrożone w życie, mogą przyczynić się do wzrostu liczby pasażerów podróżujących koleją oraz przyspieszyć integrację kolei z innymi gałęziami transportu. Ponadto ocenia

¹⁷⁶ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2020*, Warszawa 2021, s. 29.

¹⁷⁷ Zob. również Komisja Europejska, *Report of the Commission to the European Parliament and the Council. Seventh monitoring report on the development of the rail market under Article 15(4) of Directive 2012/34/UE of the European Parliament and of the Council*, Bruksela 2021, COM(2021) 5 final.

¹⁷⁸ Urząd Transportu Kolejowego, *Podsumowanie 2021. Przewozy pasażerskie i towarowe*, Warszawa 2022, s. 4.

¹⁷⁹ Uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023” (M.P. z 2020 r., poz. 1050), załącznik nr 2, s. 31.

¹⁸⁰ W tym, oprócz budowy infrastruktury lotniskowej na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego, planowana jest m.in. rozbudowa sieci dróg publicznych, budowa i modernizacja stacji i przystanków kolejowych oraz zwiększenie nakładów na badania taboru kolejowego oraz nowoczesnych technologii wykorzystywanych przy budowie infrastruktury kolejowej.

¹⁸¹ Szerzej w tym zakresie zob. P. Zmuda-Trzebiatowski, *Dostępność transportowa, a partycyipacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, Autobusy 2016, nr 12, s. 754-759, M. Błażewski, *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego* [w:] J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki (red.), *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław 2019, s. 11-20.

się, że zwiększy się również potencjał logistyczny Polski w skali międzynarodowej, nie tylko w zakresie przewozów pasażerskich, ale również towarowych¹⁸².

Natomiast wśród barier rozwoju pasażerskich przewozów kolejowych należy wskazać przede wszystkim deficytowy charakter połączeń uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych¹⁸³. Oznacza to, że koszty uruchamiania tych połączeń przewyższają wpływy za biletów nabywanych na te połączenia. Ponadto barierami dostępu do rynku są brak odpowiedniego taboru do obsługi połączeń oraz brak wykwalifikowanego personelu¹⁸⁴. Należy bowiem zwrócić uwagę na strukturę wieku wśród jednej z najistotniejszych grup zawodowych z punktu widzenia funkcjonowania transportu kolejowego, czyli maszynistów. Duża liczba osób powyżej 50 roku życia w tej grupie stwarza ryzyko powstania tzw. luki pokoleniowej, w związku z czym brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego dla funkcjonowania systemu transportu kolejowego w przyszłości¹⁸⁵. Realnym wyzwaniem dla całego sektora kolejowego w Polsce, ale także w Europie, są również rosnące ceny energii elektrycznej, która służy między innymi do zasilania kolejowej sieci trakcyjnej. Skutkiem wzrostu cen energii może być ograniczenie działalności pasażerskich przewoźników kolejowych, zwiększenie deficytowości połączeń uruchamianych w ramach służby publicznej oraz wzrost cen biletów. Zmiany te mogą przyczynić się do rezygnacji przez pasażerów z korzystania z usług transportu kolejowego, zwłaszcza wówczas gdy zwiększone ceny biletów nie będą adekwatne do poziomu jakości usług świadczonych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.

¹⁸² D. Choińska, J. Jakubik, K. Panasewicz, *Potencjał logistyczny Centralnego Portu Lotniczego jako elementu Pasa i Drogi*, Akademia Zarządzania 2020, nr 4 (2), s. 142.

¹⁸³ Por. M. Zajfert, *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 93.

¹⁸⁴ S. A. Jarecki, *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019, s. 93.

¹⁸⁵ Urząd Transportu Kolejowego, *Kolejowe szkolnictwo zawodowe. Analiza Urzędu Transportu Kolejowego*, Warszawa 2020, s. 8.

3. Postacie zjawiskowe interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

Funkcjonowanie sektora transportu kolejowego ma szczególny związek z klauzulą interesu publicznego. Celem regulacji sektora transportu kolejowego jest bowiem tworzenie warunków dla powstania i rozwoju konkurencji¹⁸⁶. Regulacja sektora kolejowego jest przejawem ingerencji państwa w gospodarkę¹⁸⁷. Jej celem jest substytucja mechanizmów rynkowych i konkurencji w tych sektorach¹⁸⁸. W doktrynie słusznie wskazuje się więc, że celem regulacji jest realizacja dobra wspólnego¹⁸⁹. Cel ten jest realizowany poprzez zagwarantowanie ciągłości i powszechności świadczenia usługi publicznej, z zapewnieniem jej odpowiedniej jakości, przez podmioty prywatne wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne¹⁹⁰. Natomiast zadania publiczne realizują cel publiczny w interesie publicznym. Cele publiczne, jak ustalono, nie są jednoznacznie zdefiniowane, a ich katalog nie jest zamknięty. Skoro cele publiczne służą realizacji interesu publicznego, należy stwierdzić, że możliwe jest zidentyfikowanie takich celów związanych *stricto* z sektorem pasażerskich przewozów kolejowych.

Należy zatem stwierdzić, że w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych wartościami podlegającymi ochronie będą bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz prawa pasażerów. Kategorie te stanowią postać zjawiskową

¹⁸⁶ K. Strzyczkowski, Ł. Gołąb, *Regulacja prokonkurencyjna w sektorze transportu kolejowego* [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji, Tom 15*, Warszawa 2014, s. 1415.

¹⁸⁷ M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4 (2), s. 126.

¹⁸⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010, s. 160, S.A. Jarecki, *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019, s. 29 i powołana tam literatura.

¹⁸⁹ Szerzej A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2018, s. 146; J. Michalska, *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 48; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05, Legalis nr 72999; wyrażono również pogląd, zgodnie z którym administracja publiczna, będąc częścią sektora publicznego, ma jednocześnie klasyczne właściwości przypisywane dobrom publicznym i tym samym może być uznana za dobro publiczne – tak A. Rutkowska, *Administracja publiczna jako dobro publiczne*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie* 2018, zeszyt 128, s. 359; D. Kopiński, *Koncepcja globalnych dóbr publicznych we współczesnych stosunkach międzynarodowych: od teorii do praktyki*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2017, nr 498, s. 149.

¹⁹⁰ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 230.

interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Przedmiotowe obszary stanowią punkt wyjścia dla zdefiniowania zakresu właściwości organu regulacyjnego sektora pasażerskich przewozów kolejowych w przedmiocie ochrony interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest bowiem ściśle związane z celami działań podejmowanych przez organ regulacyjny tego sektora, z tym zastrzeżeniem, że interes publiczny nie stanowi interesu organu regulacyjnego. Prezes UTK, jako organ regulacyjny, będący organem władzy publicznej, *ex iure* stoi na straży interesu publicznego w zakresie przyznanych mu kompetencji. Organ jest zatem dysponentem interesu publicznego i poprzez swoje działania ma wpływ na urzeczywistnianie ochrony przedmiotowego interesu.

Pierwszym z obszarów, w którym Prezes UTK realizuje zadania ukierunkowane na ochronę interesu publicznego jest regulacja rynku kolejowego¹⁹¹. Przy wykorzystaniu uprawnień regulacyjnych Prezes UTK realizuje ochronę bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz ochronę interesów pasażerów w transporcie kolejowym, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części pracy. W związku z posiadanymi uprawnieniami stosuje również środki prawne, mające na celu zapewnienie ciągłości i prawidłowości funkcjonowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych.

Problematyka ochrony interesu publicznego w zakresie dotyczącym praw pasażerów w transporcie kolejowym może wiązać się z pewnymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Ochronie prawnej podlegają bowiem indywidualne oraz zbiorowe interesy pasażerów. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na istnienie dwóch zasadniczych, uzupełniających się systemów ochrony interesów konsumentów. Pierwszym z nich jest powszechny system ochrony interesów konsumentów. Przedmiotowy system ten tworzą w pierwszej kolejności przepisy Kodeksu cywilnego¹⁹², ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,

¹⁹¹ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 149; podobnie, w kontekście ochrony zbiorowych interesów konsumentów: A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 301; w tym kontekście zob. również R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne Prawo Gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 744-758.

¹⁹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).

ustawy o prawach konsumenta¹⁹³, ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹⁹⁴ oraz inne akty prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej¹⁹⁵. Natomiast drugi system można wyodrębnić w oparciu o regulacje właściwe dla wybranych sektorów, a nawet konkretnych typów produktów lub usług¹⁹⁶. Można wskazać przykłady aktów prawnych, których zakres przedmiotowy dotyczy ochrony interesów konsumentów określonych dóbr lub usług. Do takich aktów należą przykładowo przepisy kształtujące poziom ochrony prawnej pasażerów w transporcie kolejowym¹⁹⁷, lotniczym¹⁹⁸, autobusowym i autokarowym¹⁹⁹. Odrębne regulacje prawne określają również systemy ochrony interesów konsumentów innych produktów i usług, przykładowo na rynku telekomunikacyjnym²⁰⁰.

¹⁹³ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 287).

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2070).

¹⁹⁵ Tj. przykładowo rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. Urz. UE L nr 177, s. 6) czy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L nr 351, s.1).

¹⁹⁶ Przykładami takich szczególnych rozwiązań na gruncie prawa krajowego są np., na rynku finansowym, przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 246 ze zm.), ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2245 ze zm.) . Na rynku nieruchomości można wskazać na przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz. U. nr 230, poz. 1370). Z kolei w sektorze usług turystycznych oraz na rynku transportowym takimi przykładami są np. ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 511 ze zm.), ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1235 ze zm.) i ustawa o transporcie kolejowym.

¹⁹⁷ Tj. rozporządzenie 1371/2007.

¹⁹⁸ Tj. m.in. rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L nr 46, s. 1), Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika lotniczego wykonującego przewóz oraz uchylające art. 9 dyrektywy 2004/36/WE (Dz. Urz. UE L nr 344, s. 15), Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz. Urz. UE L nr 204, s. 1).

¹⁹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE L nr 55, s. 1).

²⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L nr 310, s. 1); innym

Wielość i różnorodność tych regulacji powoduje, że każda z nich charakteryzuje się odmiennym modelem organizacji systemu ochrony interesów konsumentów w ramach poszczególnych sektorów. Natomiast wspólne cechy tych systemów wynikają z polityki Unii Europejskiej²⁰¹ (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej²⁰²). Istotny wpływ zarówno na powszechny, jak i sektorowe systemy ochrony interesów konsumentów miała rezolucja EWG z 1975 r. w sprawie wstępnego programu w kwestii polityki ochrony i informowania konsumentów²⁰³. Wskazany akt wyznaczył kierunek rozwoju polityki konsumenckiej, która miała opierać się na pięciu zasadniczych filarach. Były to bezpieczeństwo i ochrona zdrowia, ochrona interesów ekonomicznych, prawo do rekompensaty, informacja i edukacja, reprezentacja²⁰⁴. Produkty i usługi powinny być bowiem bezpieczne dla ich odbiorców. Konieczność ochrony interesów ekonomicznych uzasadniano potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom słabszej pozycji konsumentów względem przedsiębiorców. Z kolei trzeci filar, czyli informacja i edukacja, uzasadniony był dążeniem do zwiększania świadomości konsumentów, nie tylko w zakresie cech oferowanych produktów i usług, ale również praw, które im przysługują w związku z ich nabywaniem. Natomiast prawo do rekompensaty oznacza możliwość dochodzenia roszczeń w związku z zawieranymi umowami. Piąty filar, czyli prawo do reprezentacji, dotyczył uprawnienia konsumentów w zakresie możliwości zrzeszania się i zbiorowego egzekwowania swoich praw²⁰⁵. Rezolucja EWG z 1975 r. była pierwszym programem wspólnej polityki i edukacji konsumenta. Przedmiotowy

przykładem mogą być rynki wyrobów kosmetycznych i świadczeń medycznych – odpowiednio Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L nr 342, s. 59) i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz. Urz. UE L nr 2011 Nr 88, s. 45).

²⁰¹ T. Skoczny [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 4.

²⁰² Dalej jako „EWG”.

²⁰³ Rezolucja Rady z dnia 14 kwietnia 1975 r. w sprawie wstępnego programu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w kwestii polityki ochrony i informowania konsumentów (Dz. U. C 92 z 25.04.1975 r., s. 1).

²⁰⁴ M. Perkowski (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 287, M. Zając, *Polityka ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006, nr 734, s. 127, T. Klemt, *Zakres ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle wolności działalności gospodarczej* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 210.

²⁰⁵ M. Zając, *Polityka ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006, nr 734, s. 127-128.

akt stanowił podstawę do określenia kierunków rozwoju powszechnej ochrony konsumentów. Wskazuje się, że w rezolucji z 1975 r. określono prawa konsumentów, które są aktualnie również dziś. Zalicza się do nich między innymi prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do odszkodowania, prawo do dostępu do wymiaru sprawiedliwości i prawo do informacji²⁰⁶. Z tego względu przedmiotową rezolucję EWG, choć już nie mającą mocy obowiązującej, należy ocenić jako podstawę dla obecnie istniejącego systemu powszechnej ochrony praw konsumentów w Unii Europejskiej.

Również Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰⁷ określił kierunki rozwoju polityki UE w zakresie ochrony praw konsumentów. Unia Europejska powinna dążyć do popierania interesów konsumentów oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów²⁰⁸. Ponadto Unia powinna przyczynić się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów. Ochronie powinny podlegać prawa do informacji, edukacji oraz organizowania się konsumentów. Tak określone kierunki w przedmiotowym traktacie jednoznacznie wskazują na powiązanie ze wskazaną wyżej rezolucją EWG z 1975 r. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej utrzymano obszary, w których Unia powinna urzeczywistniać ochronę konsumentów oraz stwarzać warunki do jej rozwoju. Także Karta Praw Podstawowych, której moc wiążącą nadał Traktat z Lizbony, zawiera wymagania w zakresie ochrony podmiotowych praw konsumentów. Regulacja ta ma jednak dość ogólny charakter i przewiduje jedynie, że polityki Unii Europejskiej powinny być tak realizowane, by zapewniały odpowiednio wysoki poziom ochrony konsumentów²⁰⁹. Zasada ta jest więc adresowana do Unii Europejskiej, jej organów oraz państw członkowskich, których wspólną powinnością jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów. Słusznie wskazuje się, że główny ciężar odpowiedzialności za praktyczną realizację tej zasady spoczywa na państwach

²⁰⁶ M. Samson, *Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013, nr 3 (63), s. 165.

²⁰⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) z dnia 9 maja 2008 r. (Dz. Urz. UE C Nr 115, s. 47), dalej jako „Traktat z Lizbony”.

²⁰⁸ Art. 169 ust. 1 Traktatu z Lizbony.

²⁰⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01) z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C Nr 303, s. 1 ze zm.).

członkowskich, ponieważ to one odpowiadają za wdrażanie aktów unijnego prawa pochodnego w obszarze ochrony konsumentów²¹⁰.

Prawna ochrona interesów konsumentów ma szczególne znaczenie dla poziomu jakości usług i towarów oferowanych na poszczególnych rynkach. Istnienie prawnych gwarancji ochrony konsumentów jest bowiem podstawą stabilności obrotu gospodarczego, w którym stronami umów są konsumenci. Takiej stabilności służy określenie w normach prawnych obowiązków przedsiębiorców względem konsumentów. Celem tych obowiązków jest zabezpieczenie interesów konsumentów. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście ochrona konsumentów w sektorach sieciowych. Wynika to z charakteru usług świadczonych w tych sektorach²¹¹. Pozycja przedsiębiorców świadczących usługi w sektorach sieciowych oraz konsumentów tych usług nie jest bowiem równa. Konsumenci są słabszą stroną w tej relacji²¹², co jest charakterystyczne dla rynków o ograniczonej konkurencji, a takimi są właśnie sektory sieciowe²¹³. Prawodawca europejski dostrzegł tę asymetrię również w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. W preambule²¹⁴ rozporządzenia 1371/2007 wprost wskazano, że pasażer w transporcie kolejowym jest słabszą stroną umowy przewozu²¹⁵, dlatego jego prawa powinny podlegać ochronie. Nierówność relacji pomiędzy pasażerem a przedsiębiorstwem kolejowym wynika przede wszystkim z charakteru umowy przewozu. Pasażer zawiera ją poprzez

²¹⁰ A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 38, teza 12.

²¹¹ A. Zawisłańska, O. Filipowski, *Ochrona konsumenta przez organy administracji publicznej w dobie sprywatyzowania działalności sektorowej* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 288.

²¹² T. Pajor, Komentarz do art. 221 Kodeksu cywilnego, pkt 2 [w:] P. Książak, M. Pyziak-Szafnicka, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, s. 251, B. Frączek, K. Mitrega-Niestrój, *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2015, nr 2 (938), s. 7, A. Torbus, Ochrona konsumenta jako strony zapisu na zagraniczny sąd polubowny, *Kwartalnik ADR* 2009, nr 2(6), s. 93, zob. także wyrok TSUE z dnia 15 marca 2012 r., C-453/10, SIP Legalis nr 443472, wyrok TSUE z dnia 26 października 2006 r., C-168/05, SIP Legalis 83981, wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009 r., C-243/08, SIP Legalis nr 139353, wyrok TSUE z dnia 6 października 2009 r., C-40/08, SIP Legalis nr 172874.

²¹³ A. Zawisłańska, O. Filipowski, *Ochrona konsumenta przez organy administracji publicznej w dobie sprywatyzowania działalności sektorowej* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 289.

²¹⁴ Por. motyw trzeci preambuły.

²¹⁵ W pierwotnej wersji rozporządzenia 1371/2007 użyto pojęcia umowa transportu, jednak w drodze sprostowania zmieniono je na umowę przewozu – zob. Sprostowanie z dnia 14 marca 2009 r. do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L nr 70, s. 47).

przystąpienie, co kwalifikuje przedmiotową umowę do grupy umów typu adhezyjnego²¹⁶. Pasażer nie negocjuje warunków zawarcia umowy oraz przedmiotu umowy z przewoźnikiem. Nie ma więc wpływu na przykład na czas przejazdu określonym pociągiem lub zakres usług dostępnych w danym pociągu. Co więcej, pasażer nie zawsze ma również możliwość wyboru innej kategorii usług świadczonych przez tego samego lub innego przewoźnika, co powoduje, że jedyną możliwością odbycia podróży jest zawarcie umowy z jedynym przewoźnikiem. Pasażer nie ma również wpływu na cenę biletu, która ustalana jest przez przewoźnika. Także pod tym względem pasażer nie posiada równej pozycji negocjacyjnej względem przewoźnika przy zawarciu umowy przewozu²¹⁷.

W języku prawnym występują różne pojęcia, którymi określa się konsumentów dóbr i usług świadczonych w różnych sektorach. W usługach transportowych konsumentów określa się pasażerami, na rynku usług medycznych konsumentami są pacjenci²¹⁸, na rynku telekomunikacyjnym wyróżnia się abonentów²¹⁹. Z kolei w innych sektorach sieciowych, takich jak sektor gazowy lub energetyki, konsumenci określani są jako odbiorcy²²⁰ lub odbiorcy końcowi²²¹. Należy zatem uznać, że na poszczególnych rynkach, z uwagi na charakter świadczonych usług, przyjęto odrębne, często właściwe tylko dla tych rynków pojęcia określające klientów usług. Natomiast pojęcie konsumenta jest powszechnie stosowane w wielu kontekstach. Definicja legalna konsumenta istnieje zarówno w prawie polskim, jak i w prawie Unii Europejskiej. Pod tym pojęciem w prawie polskim rozumie się osobę fizyczną, która dokonuje z przedsiębiorcą czynności prawne niezwiązane bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową²²². Wskazuje się, że definicja ta łączy kryterium

²¹⁶ K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Legalis, komentarz do art. 774 Kodeksu cywilnego, teza A.7.

²¹⁷ D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Garnowski, K. Wesołowski, *Umowa przewozy osób i rzeczy w prawie polskim*, Warszawa 2020, s. 62.

²¹⁸ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1876 ze zm.).

²¹⁹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 stycznia 2009 r., C-492/07, SIP Legalis nr 114912.

²²⁰ M. Czarniecka, *Z problematyki ochrony praw konsumenta na rynku energii elektrycznej*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach 2014, nr 200 s. 33.

²²¹ Zob. art. 3 pkt 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. 2022, poz. 1385 ze zm.).

²²² Por. art. 22¹ Kodeksu cywilnego, art. 2 lit. b Dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L nr 95, s. 29), wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2019 r., C-590/17, SIP Legalis nr 1889074, postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia

podmiotowe i przedmiotowe. W wąskim ujęciu precyzuje, że konsumentem może być wyłącznie osoba fizyczna, która znajduje się w sytuacji prawnej polegającej na dokonywaniu czynności cywilno-prawnej, mającej wywołać skutek prawny w relacji tej osoby z przedsiębiorcą, przy czym czynność ta nie może mieć bezpośredniego związku z prowadzoną przez tę osobę działalnością gospodarczą lub zawodową²²³. Definicja konsumenta, w znaczeniu szerokim, obejmuje zarówno osobę, która dokonuje czynności prawnej z przedsiębiorcą w celu zaspokojenia potrzeb osobistych, jak i przedsiębiorcę, który w związku z funkcjonowaniem własnego przedsiębiorstwa, dokonuje czynności z innym przedsiębiorcą, w stosunku do którego nie jest profesjonalistą²²⁴. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na zakres zmian do Kodeksu cywilnego przyjętych w 2019 r. Ustawodawca stworzył możliwość stosowania przepisów dotyczących konsumentów w szerokim znaczeniu również do osób fizycznych zawierających umowy bezpośrednio związane z ich działalnością gospodarczą, gdy z treści umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej²²⁵. Z tego względu, pomimo braku zmiany ustawowej definicji konsumenta, w niektórych przypadkach ochrona prawna przyznana konsumentom będzie obejmować również określoną kategorię przedsiębiorców²²⁶.

Mając na uwadze wskazane wyżej zróżnicowanie terminologiczne oraz wielość regulacji, które kształtują zakres ochrony prawnej konsumentów towarów i usług na różnych rynkach, należy stwierdzić, że istnieją przesłanki, które umożliwiają przyznanie danemu podmiotowi statusu konsumenta. W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie pasażera jest węższe niż pojęcie konsumenta. O ile bowiem każdy pasażer transportu kolejowego, lotniczego, autobusowego czy morskiego może zostać uznany za konsumenta, o tyle przyjęcie odwrotnego założenia byłoby błędem. Nie każdemu

14 września 2016 r., C-534/15, SIP Legalis nr 1502214, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 483/16, SIP Legalis nr 1640700.

²²³ T. Sokołowski, Komentarz do art. 221 Kodeksu cywilnego, pkt 1 [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, t. 1*, Warszawa 2012, s. 114.

²²⁴ Por. E. Habryn-Motawska, *Niezdgodność towaru konsumpcyjnego z umową sprzedaży konsumenckiej*, Warszawa 2010, s. 15.

²²⁵ Art. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. poz. 1495 ze zm.).

²²⁶ W kontekście przyznania przedsiębiorcy statusu konsumenta zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 kwietnia 1995 r., C-241/91 P i 242/91 P, SIP Legalis nr 148822.

konsumentowi można bowiem przyznać status pasażera. Wynika to z charakteru umowy przewozu. Poprzez zawarcie tej umowy przewoźnik zobowiązuje się, w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa, do odpłatnego przewiezienia pasażera²²⁷. Umowę przewozu uznaje się za umowę podmiotowo kwalifikowaną. Można ją bowiem zawrzeć wyłącznie z przewoźnikiem²²⁸. Drugą stroną umowy przewozu jest podróżny, określany również jako pasażer²²⁹. Ustawodawca zarówno w Prawie przewozowym, jak i ustawie o transporcie kolejowym stosuje te pojęcia zamiennie²³⁰. Z kolei w przepisach rozporządzenia 1371/2007 stosowane jest jednolicie pojęcie pasażer, natomiast w Załączniku I do tego aktu używa się określenia podróżny. W wymienionych aktach prawnych nie zawarto legalnej definicji pasażera lub podróżnego.

Z uwagi na powyższe należy przyjąć, że pasażer i podróżny to pojęcia synonimiczne, które są stosowane zamiennie. Oba pojęcia określają drugą stronę umowy przewozu, posiadającą uprawnienia i obowiązki określone w aktach prawa krajowego oraz Unii Europejskiej. *De lege ferenda* wskazane jest ujednoczenie przedmiotowych określeń poprzez przyjęcie i konsekwentne stosowanie pojęcia pasażer. Wynika to z uniwersalnego zastosowania pojęcia pasażer, także w odniesieniu do innych gałęzi transportu. Należy jednocześnie podkreślić, że niewłaściwe jest utożsamianie pojęć pasażer oraz podróżny z konsumentem. Jak bowiem wyjaśniono, określenie konsument jest odrębną, szerszą kategorią, obejmującą nabywców usług i produktów na wielu różnych rynkach, podlegających odrębnym regulacjom i systemom ochrony.

Należy również podkreślić dualistyczny charakter przyjętego modelu ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Z jednej strony przedmiotowy system tworzą normy ukierunkowane na ochronę interesów zbiorowych, znane z przywołanych wcześniej regulacji prawa konsumenckiego. Dopelnienie stanowią normy, których celem jest zabezpieczenie interesów indywidualnych. Dopiero połączenie tych dwóch systemów tworzy docelowy model ochrony praw pasażera w transporcie kolejowym.

²²⁷ Por. przepis art. 774 Kodeksu cywilnego.

²²⁸ L. Ogięło, Komentarz do art. 774 Kodeksu cywilnego [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088*, Warszawa 2021, SIP Legalis, n.b., teza 2.

²²⁹ M. Stec, *Umowy w działalności transportowo-logistycznej* [w:] M. Stec (red.), *Prawo Umów Handlowych. System Prawa Handlowego. Tom 5c*, Warszawa 2020, s. 258.

²³⁰ Zob. np. przepis art. 1 ust. 4 i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 8 ze zm., dalej jako „Prawo przewozowe”) oraz art. 1 pkt 7 i art. 14b ust. 1 u.o.t.k.

Pojęcia indywidualnych oraz zbiorowych interesów pasażerów nie zostały zdefiniowane w aktach prawnych. Pomocne w tym zakresie może być jednak odniesienie się do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W akcie tym wprowadzono zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów²³¹. Zatem różnica, jaka występuje pomiędzy normami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów a regulacją zawartą w ustawie o transporcie kolejowym²³² polega na określeniu kręgu podmiotów, których prawa podlegają ochronie. W pierwszym przypadku ochroną objęte są zbiorowe interesy konsumentów, natomiast w drugim pasażerów. O tym, czy praktyka przedsiębiorcy narusza zbiorowy lub indywidualny interes pasażerów, decydują cechy przedmiotowego zachowania. Niezbędne dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest więc określenie, czy czyn dotyczy potencjalnie nieograniczonej liczby pasażerów. Interes pasażerów może podlegać kwalifikacji jako zbiorowy również w sytuacji, w której doszło do naruszenia praw jednego lub kilku pasażerów, a także w związku z praktyką wymierzoną w interesy tylko pewnej określonej grupy pasażerów²³³. Taka praktyka może bowiem potencjalnie dotyczyć większego grona pasażerów dotychczas niedotkniętych bezpośrednio działaniami podmiotu kolejowego²³⁴.

Co istotne, w literaturze dotyczącej powszechnego systemu ochrony konsumentów wskazano, co nie jest zbiorowym interesem konsumentów. Takiego interesu nie można identyfikować z sumą indywidualnych interesów konsumentów²³⁵. Natomiast w regulacjach właściwych dla rynku kolejowego brak jest podobnego doprecyzowania. Wywołuje to wątpliwości i może sugerować, iż tego typu zastrzeżenie, zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, nie znajduje zastosowania w przypadku ustawy o transporcie kolejowym. Tymczasem, podobnie jak w systemie powszechnej ochrony konsumentów, również w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym suma indywidualnych interesów pasażerów nie może

²³¹ Art. 24 ust. 1 u.o.k.i.k.

²³² Art. 14b ust. 1 u.o.t.k.

²³³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. akt III SK 2/04, SIP Legalis nr 65044, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1008/15, SIP Legalis nr 1363648.

²³⁴ A. Stawicki, E Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Komentarz do art. 24 ustawy, SIP LEX.

²³⁵ Art. 24 ust. 3 u.o.k.i.k.

stanowić interesu zbiorowego. Interes zbiorowy zawiera w sobie interesy jednostek, ale nie stanowi wyniku ich zsumowania²³⁶.

Zarówno indywidualne interesy pasażerów, jak i ich interesy zbiorowe, są elementem interesu publicznego, a zatem podlegają ochronie przewidzianej dla tego interesu. Ochrona indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym stanowi zatem postać zjawiskową interesu publicznego. Ochronie prawnej podlega bowiem prawidłowość relacji pomiędzy pasażerami a podmiotami świadczącymi usługi w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Egzemplifikacją interesu publicznego w omawianym przypadku jest nienaruszalność podstawowych uprawnień przysługujących pasażerom korzystającym z transportu kolejowego. Są nimi między innymi prawo do korzystania z usług transportu kolejowego oraz prawo do bezpiecznych warunków podróży. Uzasadnieniem dla objęcia relacji pasażer-przedsiębiorca kolejowy klauzulą interesu publicznego jest monopolistyczny charakter rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Jak bowiem ustalono, pozycja pasażera względem przedsiębiorców kolejowych nie jest równa. Jednocześnie normy prawne przyznają pasażerom określone prawa podmiotowe, których realizacji i ochrony pasażerowie mogą dochodzić nie tylko w trybie indywidualnym²³⁷, ale również jako element ochrony zbiorowych interesów nieograniczonej liczby pasażerów. Podkreślenia wymaga, że usługi świadczone w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych mają charakter użyteczności publicznej, zatem prawidłowość ich funkcjonowania jest niezbędna dla efektywnego funkcjonowania społeczeństwa oraz jego mobilności. Naruszanie indywidualnych lub zbiorowych interesów pasażerów może zatem naruszać stabilność relacji społecznych. Wskazuje się bowiem, że transfer zadań publicznych z zakresu transportu kolejowego do podmiotów zewnętrznych, to jest przedsiębiorstw kolejowych, nie zwalnia administracji publicznej z ostatecznej odpowiedzialności

²³⁶ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2002 r., II CZ 139/01, SIP Legalis nr 54028, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2002 r., K 39/00, SIP Legalis nr 52832.

²³⁷ Jak wskazuje A. Panasiuk za Z. Niewiadomskim, „(...) obecnie administracja przestała być wyłącznym strażnikiem interesu publicznego, zaś z inicjatywą ochrony tego interesu może wystąpić każda jednostka” – tak A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, Problemy Prawa i Administracji 2012, nr 1-2, s. 111 [za:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 1, Warszawa 2010, s. 33.

za wykonywanie tych zadań²³⁸. Rolą powołanych do tego organów administracji publicznej jest zatem ochrona interesów pasażerów korzystających z usług przedsiębiorstw realizujących zadania publiczne w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Wobec tego wymienione przesłanki uzasadniają konieczność objęcia klauzulą interesu publicznego ochrony indywidualnych i zbiorowych interesów praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Należy również podkreślić, że ochrona prawidłowości relacji pomiędzy pasażerem kolei i przewoźnikiem, wymaga istnienia uprawnień do władczej ingerencji wyspecjalizowanego organu w przypadku naruszenia interesów pasażerów. Taka interwencja, realizowana w interesie publicznym, może dotyczyć interesów indywidualnych oraz zbiorowych. Objęcie ochroną indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów przez Prezesa UTK, realizowaną w interesie publicznym, nie wyłącza jednak możliwości dochodzenia przez pasażerów ich praw we własnym zakresie. Pasażerowie mogą bowiem skorzystać z trybu skargowego, reklamacyjnego lub drogi sądowej.

Skargę pasażer może skierować do każdego podmiotu, który w jego ocenie jest właściwym adresatem formułowanych uwag. Może być to zarówno pasażerski przewoźnik kolejowy, zarządca infrastruktury, zarządca dworca, sprzedawca biletów, operator turystyczny lub inny podmiot, np. podwykonawca przewoźnika kolejowego, który świadczy usługi gastronomiczne w pociągu. Skarga dotycząca jakości wykonanej usługi może zostać skierowana także do organizatora publicznego transportu zbiorowego, Prezesa UTK lub innego właściwego organu. Skarga nie zawiera, w odróżnieniu od reklamacji, sformułowanego roszczenia o charakterze majątkowym. Skarga jest więc formą wypowiedzi, za pośrednictwem której pasażer może zgłosić wybranemu adresatowi uwagi w zakresie jakości świadczonych usług oraz postulatę oczekiwanych zmian. Natomiast w reklamacji pasażer określa roszczenie pieniężne oraz podmiot, który w jego ocenie jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania. Reklamacja powinna zostać w pierwszej kolejności skierowana do przedsiębiorcy, który w ocenie pasażera jest podmiotem właściwym do wypłaty żądanej należności. W przypadku braku odpowiedzi w terminie 30 dni

²³⁸ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 321.

uznaje się, że przewoźnik uznał roszczenie pasażera²³⁹. Natomiast w sytuacji, gdy pasażer nie jest usatysfakcjonowany sposobem rozstrzygnięcia wniosku reklamacyjnego lub uzna, że przewoźnik narusza jego interesy, może zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o weryfikację, czy przewoźnik narusza powszechnie obowiązujące przepisy, zarówno pod kątem indywidualnych, jak i zbiorowych interesów pasażerów.

Możliwość indywidualnego dochodzenia roszczeń przez pasażerów ma uzupełniający charakter względem systemowej ochrony praw pasażerów, którą pełni Prezes UTK. Należy przy tym zastrzec, że istotą trybu indywidualnego jest, co do zasady, uzyskanie rekompensaty przez pasażera w związku z nieprawidłową realizacją umowy przewozu. Natomiast celem ochrony nad przestrzeganiem praw pasażerów realizowanej przez Prezesa UTK jest zapewnienie skutecznej egzekucji przedmiotowych praw oraz wdrażanie odpowiednich środków w przypadku ich naruszenia.

²³⁹ Por. § 10 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego (Dz. U. z 2006 r., Nr 38, poz. 266 ze zm.).

Rozdział II

Pozycja prawna i zakres kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

1. Geneza organu regulacyjnego w uwarunkowaniach krajowych

Geneza regulacji transportu kolejowego w Polsce oraz ewolucja organów posiadających kompetencje w tym zakresie ma źródło w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Podstawą dla rozwoju systemu kolei w Polsce była ustawa z 1920 r.²⁴⁰ Wszystkie koleje szerokotorowe i wąskotorowe, zbudowane przez byłe władze okupacyjne oraz wszystkie koleje stanowiące własność prywatną, przekształcone następnie przez władze okupacyjne na cele użyteczności publicznej, zostały przekazane pod zarząd Ministerstwa Kolei Żelaznych. Ministrowi kierującemu tym resortem przyznano uprawnienia nadzorcze nad eksploatacją systemu kolei na terenie całego kraju²⁴¹. Również w okresie międzywojennym, w 1921 roku, przyjęto pierwszą ustawę regulującą udzielanie koncesji na budowę i eksploatację kolei użytku publicznego przez prywatnych inwestorów²⁴². Takie koncesje przyznawał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie uchwały Rady Ministrów, przyjmowanej na wniosek Ministra Kolei

²⁴⁰ Tj. ustawa z 14 grudnia 1920 r. w sprawie przejęcia kolei, zbudowanych przez władze okupacyjne, pod zarząd Ministerstwa Kolei Żelaznych; pierwsze akty prawne normujące organizację i funkcjonowanie wybranych obszarów transportu kolejowego w Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto już w XIX w. Do takich aktów prawnych należy zaliczyć przede wszystkim: ustawę z dnia 19 maja 1874 r. *o zakładaniu ksiąg kolejowych, o skutku praw hipotecznych ustanowionych na kolei żelaznej i o hipotecznym zabezpieczeniu praw zastawu, służących właścicielowi obligacji kolejowych z prawem pierwszeństwa* (Dz. U. z 1927 r., Nr 35, poz. 304), ustawę z dnia 14 grudnia 1920 r. *w sprawie przejęcia kolei, zbudowanych przez władze okupacyjne, pod zarząd Ministerstwa Kolei Żelaznych* (Dz. U. z 1921 r., Nr 3, poz. 5), ustawę z dnia 14 października 1921 r. *o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne* (Dz. U. Nr 88, poz. 646), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1926 r. *o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”* (Dz. U. z 1948 r., Nr 43, poz. 312), ustawę z dnia 17 marca 1932 r. *o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie* (Dz. U. z 1932 r., Nr 38, poz. 391), ustawę z dnia 13 marca 1934 r. *o ochronie porządku na kolejach użytku publicznego* (Dz. U. Nr 32, poz. 285), ustawę z dnia 18 marca 1935 r. *o wykonywaniu przewozu osób kolejami użytku prywatnego* (Dz. U. Nr 24, poz. 164).

²⁴¹ Art. 3 ustawy w sprawie przejęcia..., op. cit.

²⁴² Tj. Ustawa z dnia 14 października 1921 r. o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne; zgodnie z art. 7 tej ustawy, koncesje na budowę i eksploatację kolei żelaznych mogły być przyznane wyłącznie osobom godnym zaufania, zarówno fizycznym jak i prawnym, po wykazaniu dostatecznych gwarancji sfinansowania i wykonania zamierzonego planu inwestycyjnego.

Żelaznych działającego w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Przemysłu i Handlu²⁴³. Przydzielanie koncesji na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie regulowała natomiast ustawa z 1932 r.²⁴⁴. W akcie tym określono charakter kolei o znaczeniu miejscowego użytku publicznego²⁴⁵. Koncesje, o których mowa, nadawał Minister Komunikacji²⁴⁶, natomiast koncesje na budowę i eksploatację kolei miejskich wydawały właściwe gminy miejskie²⁴⁷.

W okresie międzywojennym utworzono również przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe. Nastąpiło to rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1926 r.²⁴⁸. Wskazano, że Polskie Koleje Państwowe zarządzają kolejami państwowymi oraz prywatnymi znajdującymi się w zarządzie państwowym, kierując się szczególnymi potrzebami państwa i interesów gospodarstwa społecznego²⁴⁹. Urzędnicy państwowi, którzy do momentu wejścia w życie tego aktu pełnili służbę w sektorze kolejowym oraz pracownicy kolei państwowych, zostali przeniesieni do przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe²⁵⁰. Pracownicy tego przedsiębiorstwa nadal posiadali status urzędnika²⁵¹.

W kontekście ochrony praw pasażerów kolei w okresie dwudziestolecia międzywojennego należy stwierdzić, że w okresie tym ustanowiono pierwsze zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa kolejowego względem pasażerów. W Urzędowym Rozkładzie Jazdy na okres zimowy 1926-1927 r. wskazano, że spóźnienie, odwołanie lub wyłączenie z pociągu wagonu bezpośredniego nie daje pasażerom prawa do jakiegokolwiek odszkodowania od kolei. Przyjęto natomiast prawo do odszkodowania w przypadku niedostarczenia na czas lub zagubienia bagażu przez przedsiębiorstwo kolejowe²⁵². Pasażerowie mieli prawo

²⁴³ Art. 3 ustawy o udzielaniu koncesji..., op. cit.

²⁴⁴ Tj. Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie.

²⁴⁵ Zgodnie z art. 1 tej ustawy rolą kolei o znaczeniu miejscowego użytku publicznego był przewóz osób i ładunków do i od kolei o znaczeniu ogólnym oraz uskutecznianie tego przewozu w komunikacji miejscowej. Można uznać, że omawiana regulacja dotyczyła m.in. przewozów stanowiących odpowiednik dzisiejszych kolei miejskich, podmiejskich i aglomeracyjnych.

²⁴⁶ Art. 6 przywołanej ustawy.

²⁴⁷ Art. 33 przywołanej ustawy.

²⁴⁸ Tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”.

²⁴⁹ Art. 1 przywołanego rozporządzenia.

²⁵⁰ Art. 25 ust. 1 rozporządzenia.

²⁵¹ Zgodnie z art. 31 rozporządzenia przyjęto status urzędnika w rozumieniu przepisów prawa karnego.

²⁵² Urzędowy rozkład jazdy na okres zimowy r. 1926-7 (reprint), Poznań 1999.

złożenia skargi na jakość usług świadczonych przez przedsiębiorstwo kolejowe. Nie istniały jednak regulacje umożliwiające oddziaływanie przez podmioty administracji państwowej na przewoźnika kolejowego w zakresie sposobu rozpatrzenia skargi lub nałożenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązków przewoźnika względem pasażerów.

Wraz z dalszym rozwojem prawodawstwa w zakresie transportu kolejowego przyjmowano regulacje przyznające dodatkowe uprawnienia pasażerom kolei. W dekrete o przewozie przesyłek i osób kolejami z 1952 r.²⁵³ zawarto katalog sześciu uprawnień przysługujących podczas korzystania z usług kolei. Pasażer, po zakupie biletu, miał prawo do przejazdu pociągiem oraz zabrania ze sobą bezpłatnie bez biletu jednego dziecka do 4 roku życia. Ponadto pasażer był uprawniony do przewozu małych zwierząt domowych oraz bagażu podręcznego. Pasażerom przysługiwało również prawo do korzystania z przerw podczas podróży oraz pomocy w przypadku opóźnienia lub utraty połączenia. Odrębnymi uprawnieniami były również możliwość rezerwacji miejsca w innym wagonie w celu przewozu dodatkowego bagażu oraz prawo do korzystania z wagonów restauracyjnych. Należy zatem stwierdzić, że dekret z 1952 r. miał istotne znaczenie dla dalszego rozwoju regulacji prawnych w zakresie ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Przyznane przedmiotowym aktem uprawnienia pozwoliły ustanowić pierwszy krajowy standard prawnej ochrony pasażerów korzystających z usług kolei.

W 1960 r. w życie weszły przepisy ustawy o kolejach²⁵⁴, które ustalały zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. Do zadań ówczesnych PKP, oprócz przewozu osób i rzeczy oraz utrzymania infrastruktury kolejowej, należały również: budowa i rozwój kolei, sprawowanie nadzoru technicznego nad kolejami użytku niepublicznego oraz sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o porządku na kolejach użytku publicznego. Funkcję zwierzchniego kierownictwa nad PKP pełnił ówczesny Minister Komunikacji, który posiadał również pewne funkcje regulacyjne, na przykład wydawanie zezwolenia na połączenie kolei użytku niepublicznego z siecią PKP lub wydawanie zezwolenia na przewóz osób

²⁵³ Dekret z dnia 24 grudnia 1952 r. o przewozie przesyłek i osób kolejami (Dz. U. z 1953 r., nr 4, poz. 7).

²⁵⁴ Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (tekst. jedn.: Dz. U. z 1970 r., Nr 9, poz. 76), akt nieobowiązujący.

i przesyłek na kolejach użytku niepublicznego. Do zakresu kompetencji tego organu należały także uprawnienia nadzorcze, na przykład nadzór techniczny nad utrzymaniem kolei użytku niepublicznego i jej bezpieczną eksploatacją²⁵⁵. Taki model organizacji transportu kolejowego w Polsce cechował się więc znacznym stopniem zależności PKP od ministra właściwego ds. transportu. Można stwierdzić, że pod rządami ustawy o kolejach z 1960 r. ówczesny Minister Komunikacji pełnił rolę regulatora rynku kolejowego, choć nie w tak szerokim zakresie kompetencji, jakie aktualnie przyznane są organowi regulacyjnemu właściwemu dla tego rynku.

Równolegle postępował rozwój regulacji prawnych określających uprawnienia pasażerów w transporcie kolejowym. W 1984 r. w życie weszły przepisy ustawy Prawo przewozowe, w której ustanowiono obowiązki przewoźników wobec pasażerów. Przewoźnikom przyznano uprawnienie do przyjmowania regulaminów przewozowych, taryf i cenników. Określono obowiązki tych przedsiębiorców w zakresie informacji pasażerskiej oraz zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa i komfortu przewozu. Wprowadzono uprawnienie pasażera do zmiany umowy przewozu oraz odstąpienia od takiej umowy. Określono także zasady przewozu bagażu oraz zwierząt.

W procesie ewolucji regulacji prawnych kształtujących funkcjonowanie sektora przewozów kolejowych należy podkreślić znaczenie zmian dokonanych w 2003 r. Skutkiem tych zmian jest ustanowienie centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach bezpieczeństwa oraz krajowym regulatorem transportu kolejowego. Organem tym jest Prezes UTK. Historyczny rodowód organu regulacyjnego w sektorze kolejowym wywodzi się bezpośrednio z systemu kolei, z kompetencji dawnego przedsiębiorstwa PKP. Analiza ewolucji polskiego systemu organizacji i funkcjonowania transportu kolejowego oraz nadzoru nad tym systemem uwidacznia immanentny związek kolei z własnością państwową²⁵⁶. Kompetencje Prezesa UTK zostały ukształtowane w regulacji

²⁵⁵ W. Górski, *Prawo przewozowe*, Warszawa 1973, s. 192-193.

²⁵⁶ Trafnie ujął to W. Górski na gruncie ustawy o kolejach z 1960 r.: „(...) przedsiębiorstwo PKP, mimo iż jest tylko przedsiębiorstwem, a nie organem administracji państwowej – posiada również przyznane niektóre atrybuty właściwe dla władz i urzędów. Stąd też przedsiębiorstwo PKP oraz jego jednostki organizacyjne mają prawo do używania oznak z godłem państwowym oraz pieczęci okrągłej z wizerunkiem orła”, W. Górski, *Prawo przewozowe*, Warszawa 1973, s. 192.

z 2003 r.²⁵⁷, która w istotny sposób zmodyfikowała dotychczasowe zasady nadzoru nad rynkiem transportu kolejowego oraz jego regulacji. Takie zmiany były konieczne nie tylko z uwagi na potrzebę dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej, ale również ze względu na wdrażane zmiany w organizacji rynku transportu kolejowego w Polsce²⁵⁸. Polegały one na odejściu od koncepcji jednego, państwowego przedsiębiorstwa (Polskich Kolei Państwowych), na rzecz dywersyfikacji na różne podmioty działalności polegającej na przewozach pasażerskich i towarowych²⁵⁹. Podobnie zarządzanie infrastrukturą kolejową, dystrybucję energii trakcyjnej i paliw kolejowych, projektowanie, dostarczanie oraz utrzymywanie usług teleinformatycznych powierzono różnym przedsiębiorstwom²⁶⁰. Podmioty te, pomimo organizacyjnego wyodrębnienia, należały do tej samej grupy kapitałowej. Istniejący do 2003 r. Główny Inspektorat Kolejnictwa został przekształcony w Urząd Transportu Kolejowego. Kompetencje oraz sposób organizacji GIK kształtowały przepisy ustawy o transporcie kolejowym z 1997 r.²⁶¹ Jak wówczas przyjęto, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach nadzoru technicznego nad eksploatacją linii kolejowych, pojazdów szynowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego był Główny Inspektor Kolejnictwa. Natomiast ówczesnym organem właściwym do udzielania, odmowy udzielania, zmiany i cofania koncesji na działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu liniami kolejowymi lub wykonywaniu przewozów kolejowych był minister właściwy do spraw transportu. Wyraźnie wyróżniał się więc podział kompetencji o charakterze nadzorczym i regulacyjnym na dwa podmioty, przy czym ta odrębność nie oznaczała niezależności²⁶². Główny Inspektor Kolejnictwa był bowiem powoływany

²⁵⁷ W wersji obowiązującej w momencie jej wejścia w życie.

²⁵⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o transporcie kolejowym (projekt z 17 lipca 2002 r.), druk nr 803, Sejm RP IV kadencji.

²⁵⁹ Powierzenie przewozów pasażerskich spółkom PKP Intercity S.A. oraz ówczesnym PKP Przewozom Regionalnym sp. z o.o., a przewozów towarowych PKP Cargo S.A.

²⁶⁰ Wśród takich podmiotów wskazać można przede wszystkim: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (zarządzanie infrastrukturą kolejową), PKP Informatyka S.A., PKP Telekom sp. z o.o., PKP Telkol sp. z o.o. (projektowanie i dostarczanie usług teleinformatycznych), PKP Energetyka S.A. (sprzedaż energii),

²⁶¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. Urz. Nr 96, poz. 591), akt nieobowiązujący.

²⁶² W najbardziej powszechnym tego słowa znaczeniu – tj. niezależny: *niepodporządkowany komuś, czemuś, decydujący sam o sobie, niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś; niepodległy, wolny* – tak np. *Słownik Języka Polskiego PWN, t. I, lit. A-K*, Warszawa 1988, s. 373.

i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Należy podkreślić, iż w 2016 r.²⁶³ zapoczątkowano reformę modelu regulacji transportu kolejowego. Konieczność zmian wynikała z obowiązku dostosowania przedmiotowego modelu do wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej²⁶⁴. W okresie od 1 czerwca 2003 r. do 29 grudnia 2016 r., niezależność Prezesa UTK jako organu regulacyjnego kształtowała się bowiem odmiennie niż pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów. Prezes UTK powoływany i odwoływany był przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, który jednocześnie sprawował nadzór nad Prezesem UTK. W ówczesnym modelu regulacyjnym wskazywano ograniczoną pozycję organu regulacyjnego względem zadań ministra właściwego do spraw transportu²⁶⁵, który również dysponował kompetencjami regulacyjnymi, na przykład w zakresie określania w drodze decyzji warunków dostępu i korzystania przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej²⁶⁶. Wskazywano nawet, że ówczesna rola organu regulacyjnego polegała jedynie na realizacji zadań związanych z nadzorem nad bezpieczeństwem i szeroko

²⁶³ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1923).

²⁶⁴ Tj. przepisów dyrektywy 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 r., s. 32) oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, tj. rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 869/2014 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie nowych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. Urz. UE L 39 z 12.08.2014., s. 1), rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/10 z dnia 6 stycznia 2015 r. w sprawie kryteriów w odniesieniu do wnioskodawców składających wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej oraz uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 870/2014 (Dz. Urz. UE L 3 z 07.01.2015, s. 34), rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/171 z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie niektórych aspektów procedury wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE L 29 z 05.02.2015, s. 3) oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz. Urz. UE L 148 z 13.06.2015, s. 17).

²⁶⁵ Ł. Gołąb, *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2009, nr 6, s. 24.

²⁶⁶ Słusznie, na gruncie obowiązujących wówczas przepisów u.o.t.k. wskazał M. Kraśniewski, że „(...) występująca w Polsce współregulacja przyznaje (...) ministrowi właściwemu ds. transportu kompetencje pozwalające na regulację rynku i oddziaływanie na organ regulacyjny odpowiednio do bieżących, politycznych potrzeb rządu”, M. Kraśniewski, *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*, Warszawa 2016, s. 79; podobnie W. Pawłuszko, *Próba oceny stopnia niezależności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego według modelu Fabrizio Gilardi*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7(3), s. 83-93.

rozumianą techniką transportu kolejowego²⁶⁷ oraz, co szczególnie istotne, organ ten nie był wyposażony w gwarancje niezależności od wpływów politycznych²⁶⁸. Nadzór nad działalnością Prezesa UTK sprawowany przez ministra właściwego do spraw transportu mógł bowiem wiązać się z formalnym lub nieformalnym oddziaływaniem na organ regulacyjny. Przykładem takiego wpływu byłyby przykładowo wytyczne lub polecenia wydawane przez ministra nadzorującego Prezesa UTK, mające na celu realizację określonych interesów politycznych. Ponadto minister właściwy do spraw transportu był organem sprawującym kontrolę instancyjną nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez Prezesa UTK. Możliwość uchYLENIA lub zmiany decyzji organu regulacyjnego przez organ nadzorczy była kolejną okolicznością w istotny sposób ograniczającą niezależność Prezesa UTK.

Wskazane wyżej okoliczności były przyczyną formułowania przez doktrynę postulatów *de lege ferenda* w zakresie konieczności przyjęcia rozwiązań gwarantujących niezależność Prezesa UTK²⁶⁹. Wskazywano bowiem na konieczność ustanowienia mechanizmów jurydycznych, gwarantujących transparentność działań Prezesa UTK oraz eliminację konfliktu interesów, który może zagrażać niezależności²⁷⁰. Należy bowiem podkreślić, że niezależność organu regulacyjnego jest niezbędnym warunkiem skutecznej ochrony interesu publicznego. Postulowane wzmocnienie niezależności Prezesa UTK nastąpiło w 2016 r. Dotychczasowy tryb powołania Prezesa UTK przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, został zastąpiony otwartym i konkurencyjnym naborem, choć nadal to do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy powołanie Prezesa UTK, wyłonionego w drodze takiego naboru²⁷¹. Ponadto wprowadzono zakaz zajmowania przez Prezesa UTK innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska dydaktycznego w szkole wyższej, a także zakaz wykonywania innych zajęć zarobkowych²⁷². Prezes UTK nie może

²⁶⁷ J. Pieriegud, *Zmiany strukturalne na rynku usług kolejowych w Europie na przykładzie Polski i Niemiec* [w:] E. Marciszewska, *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, Warszawa 2013, s. 56.

²⁶⁸ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 304.

²⁶⁹ Por. M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 172.

²⁷⁰ J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 368*, Wrocław 2014, s. 43.

²⁷¹ Art. 11 ust. 1 u.o.t.k.

²⁷² Art. 11a ust. 1 u.o.t.k.

należąc do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej pogodzić się z bezstronnością i niezależnością sprawowanego stanowiska²⁷³. Ponadto Prezes UTK zobowiązany jest do złożenia Prezesowi Rady Ministrów corocznego oświadczenia o braku powiązań z podmiotami podlegającymi regulacji oraz braku konfliktu interesów. Ponadto Prezes UTK podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej przedsiębiorcy, z którym łączył go bezpośredni albo pośredni związek w okresie roku przed wszczęciem takiego postępowania²⁷⁴.

Gwarancje niezależności Prezesa UTK, które weszły w życie w efekcie wspomnianej nowelizacji, istotnie zmieniły pozycję ustrojową oraz urzeczywistniły niezależność instytucjonalno-funkcjonalną tego organu, wymaganą przepisami prawa Unii Europejskiej²⁷⁵. Minister właściwy do spraw transportu nie jest w aktualnym modelu organem nadzorczym nad Prezesem UTK. Nie może wydawać poleceń organowi regulacyjnemu oraz zmieniać decyzji tego podmiotu. Ma to istotne znaczenie dla niezależności Prezesa UTK, który oddziałuje na przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku kolejowym. Wśród tych podmiotów są również takie, które zależne są w określonym wymiarze od ministra właściwego do spraw transportu. Przykładem takiej zależności jest pasażerski przewoźnik kolejowy, pełniący funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu. Do grona takich zależnych podmiotów należy też zarządca infrastruktury, nad którym minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór właścicielski. Zależność Prezesa UTK od ministra właściwego do spraw transportu w znaczący sposób ograniczałaby niezależność i obiektywizm organu regulacyjnego w realizowanych działaniach o charakterze regulacyjnym i kontrolnym.

²⁷³ Art. 11a ust. 2 u.o.t.k.

²⁷⁴ Art. 11a ust. 3-4 u.o.t.k.

²⁷⁵ W tym kontekście zasygnalizować jednak trzeba również odmienny pogląd, choć wyrażony nie wprost w kontekście organu, jakim jest Prezes UTK, lecz odnoszący się do postulowanej, powszechnej niezależności organów regulacyjnych. Postawiono tezę, że w krajach cechujących się wysoką kulturą prawną i polityczną, niezależność organów regulacyjnych nie jest niezbędną do prawidłowego wykonywania ich funkcji, przeciwnie do krajów o niskiej kulturze prawnej i politycznej, gdzie niezależność ta może stać się „(...) własną karykaturą i prowadzić do polityzacji działania” tych podmiotów – tak M. Błachucki, *Niezależność organów administracji publicznej na przykładzie ewolucji statusu prawnego Prezesa UOKiK* [w:] A. Borkowski, W. Małecki (red.), *Państwo a przedsiębiorca. Aktualne wyzwania*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3977, Prawo CCCXXIX, Wrocław 2019, s. 274.

Obecne ukształtowanie pozycji ustrojowej Prezesa UTK może jednak budzić pewne wątpliwości w związku z brakiem określenia, na poziomie normatywnym, organu sprawującego nadzór nad tym podmiotem. Prezes UTK nie został wskazany w żadnym z działów administracji rządowej, które objęte są bezpośrednim nadzorem Prezesa Rady Ministrów²⁷⁶. Prima facie przedmiotowy brak może być traktowany jako niedopatrzenie legislacyjne. Należy jednak zwrócić uwagę na treść wymogu niezależności organu regulacyjnego na rynku kolejowym na gruncie prawa Unii Europejskiej. Organ regulacyjny powinien być niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego²⁷⁷. Z tego względu należy uznać, że przyjęcie rozwiązania normatywnego, w którym Prezes UTK podlegałby Prezesowi Rady Ministrów stałoby w sprzeczności ze wskazanym wyżej wymaganiem wynikającym z prawa Unii Europejskiej²⁷⁸.

Klasyfikując Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wśród innych organów administracji publicznej należy stwierdzić, że podmiot ten jest centralnym organem administracji rządowej²⁷⁹. Jest organem monokratycznym²⁸⁰, którego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego kraju²⁸¹. Posiada przymiot odrębności organizacyjnej oraz ustalony ustawowo zakres działania²⁸². Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wykonuje swoje zadania przy pomocy aparatu pomocniczego w postaci Urzędu Transportu Kolejowego. Jest to zatem struktura jednostopniowa, ponieważ omawiany organ nie posiada

²⁷⁶ Zgodnie z art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1839 ze zm.), Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór m.in. nad Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym i Urzędem Regulacji Energetyki).

²⁷⁷ Art. 55 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L nr 343, s. 32).

²⁷⁸ M. Wierzbowski, P. Wajda, M. Trela (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 389.

²⁷⁹ Art. 10 ust. 1 u.o.t.k.

²⁸⁰ Por. M. Kallas, *Ewolucja ustroju centralnej administracji państwowej w latach 1989-1997* [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, Warszawa 2012, SIP Legalis, n.b. 54.

²⁸¹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego, Tom 6*, Warszawa 2011, s. 231.

²⁸² M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 172; zob. również P. Cichoń, *Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, *Problems of Economics and Law* 2019, nr 2 (1), s. 4-7, K. Sułkowski, M. Wojcieszek, *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, *Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS* 2019, cz. XXII, nr 40, s. 151-165.

podporządkowanych sobie hierarchicznie terenowych organów administracji rządowej. W skład Urzędu Transportu Kolejowego wchodzi natomiast oddziały terenowe, które nie posiadają statusu odrębnych organów. Statut Urzędowi Transportu Kolejowego nadaje Prezes Rady Ministrów. Natomiast organizację i podział zadań wewnątrz Urzędu Transportu Kolejowego określa Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w regulaminie organizacyjnym. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego od 2012 r. jest również członkiem międzynarodowej sieci współpracy niezależnych regulatorów kolejowych IRG-Rail (*Independent Regulators' Group-Rail*). Sieć IRG-Rail skupia organy regulacyjne właściwe dla rynku kolejowego z wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, państw należących do EFTA (*European Free Trade Association*) oraz państw kandydujących do Unii Europejskiej. Celem IRG-Rail jest bieżąca współpraca i wymiana doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie regulacji rynku kolejowego i stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej w tym obszarze²⁸³. Grupa IRG-Rail nie posiada rozwiniętych funkcji harmonizacyjnych i administracyjnych. Stanowi platformę dla wymiany informacji i opinii pomiędzy poszczególnymi regulatorami oraz przestrzeń do wypracowywania wspólnych stanowisk przedkładanych na przykład Komisji Europejskiej²⁸⁴. Udział Prezesa UTK w sieci IRG-Rail należy ocenić pozytywnie z uwagi na możliwość bieżącego kontaktu z innymi organami regulacyjnymi oraz czerpania z ich doświadczeń w stosowaniu wspólnych norm, a także sposobów rozwiązywania występujących na innych rynkach problemów regulacyjnych. Organ ma również możliwość prezentowania własnych rozstrzygnięć oraz promowania stosowanych metod regulacji rynku kolejowego na forum międzynarodowym.

²⁸³ <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/general-information/1,About-the-IRG-Rail.html> [dostęp online: 10.06.2022]

²⁸⁴ M. Błachucki, *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny (na przykładzie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji)*, Warszawa 2019, s. 312.

2. Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

Określenie roli Prezesa UTK w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych powinno uwzględniać zakres kompetencji przyznanych temu organowi. Jak wskazano wcześniej, Prezes UTK sprawuje nadzór nad bezpiecznym funkcjonowaniem transportu kolejowego w Polsce. Ponadto jest organem regulacyjnym w zakresie dostępu do wykonywania kolejowych usług przewozowych oraz realizuje zadania w celu ochrony praw pasażerów kolei. Powierzenie tych zadań jednemu organowi administracji publicznej wzmacnia zatem pozycję tego organu oraz pozytywnie wpływa na spójność realizowanej polityki regulacyjnej sektora kolejowego oraz efektywność sprawowanego nadzoru. Wynika to z faktu, iż jeden organ dysponuje zróżnicowanymi uprawnieniami we wszystkich kluczowych obszarach funkcjonowania transportu kolejowego. Z tego względu organ może skutecznie reagować np. na stwierdzone nieprawidłowości bez konieczności współdziałania z innymi organami. W zasobach jednego organu skupiony jest także potencjał analityczny, niezbędny do planowania i realizacji działań nadzorczych oraz podejmowania decyzji regulacyjnych względem przedsiębiorców funkcjonujących na rynku kolejowym.

Wskazany wyżej polski model kompetencyjny nie jest jednak jednolitym rozwiązaniem stosowanym w państwach Unii Europejskiej. Istnieją różne modele organizacji organów regulacyjnych i nadzorczych. Odmienny model przyjęto np. w Niemczech, gdzie w systemie instytucjonalnym sektora kolejowego funkcjonują, na poziomie administracji państwowej, trzy oddzielne podmioty realizujące zadania związane z bezpieczeństwem i regulacją transportu kolejowego²⁸⁵. Natomiast w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej kompetencje w zakresie ochrony praw pasażerów przyznano ministrom właściwym do spraw transportu lub wyspecjalizowanym agendom

²⁸⁵ Tj. EBA (*Eisenbahn-Bundesamt* – Federalny Urząd Kolejowy), BNetzA (*Bundesnetzagentur* – Federalna Agencja Regulacji Sektorów Sieciowych) oraz *Monopolkommission* – Komisja Antymonopolowa; por. J. Pieriegud, *Zmiany strukturalne na rynku usług kolejowych w Europie na przykładzie Polski i Niemiec* [w:] E. Marciszewska, *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, Warszawa 2013, s. 74, M. Kraśniewski, *Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016, s. 89.

rządowym. Ponadto należy podkreślić, że pozycja organów regulacyjnych i nadzorczych w sektorze kolejowym w Unii Europejskiej również nie jest jednolita, co znajduje odzwierciedlenie w skuteczności tych podmiotów. Jak wskazała Komisja Europejska, przyczyną takiego zróżnicowania jest niski poziom konkurencji na rynkach krajowych oraz brak niezależności tych organów. Wpływ na nierówną pozycję organów regulacyjnych mają, w ocenie Komisji Europejskiej, także braki kadrowe w organach regulacyjnych²⁸⁶, co wpływa na mniejszą skuteczność podejmowanych działań przez te podmioty.

Kompetencje Prezesa UTK można sklasyfikować w kilku grupach. Należy stwierdzić istnienie uprawnień o charakterze nadzorczym, kontrolnym oraz jurysdykcyjnym. Ponadto Prezes UTK posiada uprawnienia opiniodawcze oraz realizuje zadania w zakresie licencjonowania i sankcjonowania przedsiębiorstw kolejowych²⁸⁷. Środki prawne przyznane Prezesowi UTK są więc typowymi, jakie przewidziano dla innych organów regulacyjnych²⁸⁸. Środki te są niezbędne do urzeczywistnienia skutecznej regulacji, niezależnie od rynku, który jest regulowany. Jak ustalono, sektor kolejowy stanowi przykład rynku regulowanego. Organ regulacyjny na tym rynku powinien zatem dysponować instrumentarium prawnym niezbędnym do prawidłowego regulowania tego rynku.

Zadania Prezesa UTK można również skatalogować w czterech głównych obszarach właściwości tego obszaru. Wyróżnia się zatem takie obszary jak regulacja transportu kolejowego, bezpieczeństwo ruchu kolejowego, interoperacyjność transportu kolejowego oraz ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym. W każdej z tych grup możliwe jest wyszczególnienie kompetencji ukierunkowanych na ochronę interesu publicznego. Charakter tych zadań powoduje, że niektóre z nich mogą być przypisane do więcej niż jednej z wymienionych grup.

Wśród zadań Prezesa UTK, zaliczanych do grupy kompetencji regulacyjnych, należy wskazać te, które związane są z opiniowaniem dwóch

²⁸⁶ Komisja Europejska, *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, Bruksela 2015, s. 4.

²⁸⁷ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 29.

²⁸⁸ K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8a, Warszawa 2018, s. 589.

rodzajów dokumentów, stanowiących podstawę funkcjonowania transportu kolejowego na poziomie regionalnym oraz krajowym. Organ regulacyjny opiniuje projekty planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym²⁸⁹. Przedkłada również opinie do projektów umów o świadczenie usług publicznych²⁹⁰.

Regulacja rynku kolejowego przez Prezesa UTK nie zawsze jednak ma związek z realizacją zadań o charakterze *stricte* publicznym, polegających wyłącznie na dostarczaniu ogółowi społeczeństwa usług służby publicznej²⁹¹. Kompetencje regulacyjne Prezesa UTK obejmują bowiem również pasażerskie przewozy kolejowe wykonywane na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez ten organ, dotyczących przyznania otwartego dostępu do świadczenia usług przewozowych o charakterze komercyjnym. Decyzje te są jednym z instrumentów rozwoju konkurencji pomiędzy przewoźnikami w sektorze transportu kolejowego²⁹². Uprawniają do świadczenia usług, które nie są dofinansowane ze środków publicznych. Usługi przewozowe świadczone w trybie otwartego dostępu mają bowiem odmienny charakter względem przewozów wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. Celem drugiej z wymienionych kategorii przewozów jest zapewnienie społeczeństwu przynajmniej minimalnego dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Natomiast przewozy wykonywane na podstawie decyzji administracyjnej dotyczącej przyznania otwartego dostępu mają charakter komercyjny. Pomimo odmiennego charakteru i celu dwóch wymienionych rodzajów przewozów należy uznać, że w każdym z nich Prezes UTK realizuje zadania związane z ochroną interesu publicznego²⁹³. Pogląd ten potwierdzają cele regulacji rynku kolejowego, do których zakwalifikować można ochronę interesu

²⁸⁹ Art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.t.k.

²⁹⁰ Art. 13 ust. 1 pkt 4 u.o.t.k.

²⁹¹ S. A. Jarecki, *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019, s. 27.

²⁹² M. Przybylska, *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola 2014*, nr 368, s. 141.

²⁹³ Podobnym przykładem jeśli chodzi o zróżnicowany charakter usług oraz ich odbiorców (tj. publiczny i komercyjny) może być np. kompetencja Prezesa UTK w zakresie wydawanych świadectw bezpieczeństwa dla obiektów infrastruktury prywatnej, np. bocznic kolejowych. Jak wskazano w stanowisku Urzędu Transportu Kolejowego, dopóki takie bocznice będą wykorzystywane wyłącznie realizacji potrzeb właściciela lub zarządcy (np. bocznicie elektrowni, zakładów chemicznych, hut i kopalń), mogą one być traktowane jako prywatne; zob. Urząd Transportu Kolejowego, *Bocznicie a infrastruktura prywatna*, stanowisko z dnia 21 września 2017 r. opublikowane na stronie internetowej www.utk.gov.pl.

publicznego, efektywną konkurencję na rynku transportu kolejowego oraz ochronę pasażerów jako odbiorców usług użyteczności publicznej²⁹⁴. Prezes UTK, przyznając uprawnienie do wykonywania przewozów kolejowych w trybie otwartego dostępu, dokonuje oceny, czy połączenia o charakterze komercyjnym nie naruszają równowagi ekonomicznej zawartych wcześniej umów o świadczenie usług publicznych²⁹⁵. Ponadto w wydawanych w tym zakresie decyzjach administracyjnych formułuje warunki, które określają zasady świadczenia przewozów w trybie otwartego dostępu. Do takich warunków zaliczyć można obowiązek obsługi połączeń odpowiednim taborem oraz wymóg w zakresie utrzymania istniejących skomunikowań pociągów uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych²⁹⁶. Z powyższego wynika, że celem działań regulacyjnych organu w przedmiotowym zakresie jest ochrona interesu publicznego poprzez zapewnienie stabilności funkcjonowania połączeń kolejowych uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

Kolejnym zadaniem Prezesa UTK ukierunkowanym na ochronę interesu publicznego, jest ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym²⁹⁷. Jak wskazano podczas rozważań dotyczących systemu powszechnej ochrony konsumentów, podstawową regulacją tworzącą ten system jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Wskazano w niej wprost, że akt ten określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów²⁹⁸. Tymczasem w ustawie o transporcie kolejowym, pomimo przyjęcia zbliżonych rozwiązań w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów, nie wprowadzono podobnej przesłanki. Pomimo braku przesłanki ochrony interesu publicznego w ustawie o transporcie kolejowym, należy stwierdzić, że brak ten nie przesądza, iż realizacja przez Prezesa UTK zadań w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów, nie odbywa się w interesie publicznym²⁹⁹. Jak bowiem ustalono,

²⁹⁴ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 148.

²⁹⁵ Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w rozdziale IV rozprawy.

²⁹⁶ Zob. np. decyzję Prezesa UTK z dnia 11 grudnia 2020 r., DPP-WOPN.718.1.2020.AJ (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 29 grudnia 2020 r., poz. 28).

²⁹⁷ Środki ochrony prawnej interesu publicznego w pasażerskich przewozach kolejowych w ujęciu społecznym przeanalizowane zostaną szczegółowo w rozdziale III niniejszej pracy.

²⁹⁸ Por. art. 1 ust. 1 u.o.k.i.k.

²⁹⁹ Por. K. Jaroszyński, *Prawne instrumenty ochrony praw pasażera kolei – rozważania w świetle kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy*.

organy władzy publicznej są adresatami klauzuli interesu publicznego i powinny ją stosować podczas realizacji nałożonych na te podmioty obowiązków³⁰⁰, nawet jeśli ustawodawca wprost nie wskazał takiego obowiązku w treści normy prawnej.

Wskazane wyżej zagadnienie ochrony zbiorowych interesów konsumentów wpisuje się w mającą szerszy zakres problematykę ochrony interesu publicznego. Ustawa ta ma chronić interes publiczny, do czego władny w imieniu państwa jest Prezes UOKiK³⁰¹. Jak wcześniej wskazano, ochrona zbiorowych interesów konsumentów oraz ochrona zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym stanowią zbliżone modele ochrony prawnej odbiorców usług. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów ma charakter powszechny, podczas gdy ochrona zbiorowych interesów pasażerów ogranicza się do usług świadczonych na rynku transportu kolejowego. Niemniej jednak cel obu przedmiotowych systemów jest zbieżny. Jest nim ochrona interesu publicznego, przy czym w przypadku regulacji prawnych kształtujących powszechną ochronę konsumentów zostało to wprost wskazane, odmiennie niż w normach dotyczących ochrony zbiorowych interesów pasażerów.

Drugim aspektem ochrony interesu publicznego jest ochrona indywidualnych praw pasażerów w transporcie kolejowym, które wynikają z przepisów prawa krajowego³⁰² oraz prawa Unii Europejskiej³⁰³. Pasażerowie zawierający z przewoźnikami kolejowymi umowę przewozu, w przypadku niewłaściwego wykonania zobowiązania, mogą dochodzić naprawienia szkody wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przewoźnika. Naruszenie przez przewoźnika spoczywających na nim obowiązków może powodować odpowiedzialność cywilną oraz administracyjną. Nieprawidłowe wykonywanie zobowiązania, polegające na świadczeniu usług przewozowych niezapewniających odpowiednich warunków bezpieczeństwa, może stanowić przedmiot roszczenia ze strony pasażera. Może również wypełniać przesłanki dla uznania takiego działania za sprzeczne z obowiązującymi warunkami prowadzenia działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich

Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta, Warszawa 2017, s. 62.

³⁰⁰ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 32.

³⁰¹ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 301.

³⁰² Tj. przede wszystkim Prawo przewozowe.

³⁰³ Tj. przede wszystkim rozporządzenie 1371/2007.

przewozów kolejowych. Dlatego nawet pojedynczy przypadek nieprawidłowej realizacji umowy przewozu, skutkujący naruszeniem praw indywidualnych pasażerów, można zakwalifikować jako działanie przedsiębiorcy sprzeczne z interesem publicznym. Wynika to z faktu powszechnego charakteru usług świadczonych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Określone działanie lub zaniechanie przewoźnika, naruszające interes jednego pasażera, może być skierowane do nieograniczonej liczby pasażerów. Negatywne skutki naruszenia określonej normy mogą oddziaływać na nieokreśloną grupę pasażerów lub nawet na wszystkich pasażerów korzystających z usług tego przewoźnika.

Kolejnym zakresem kompetencji Prezesa UTK, w którym można ustalić, że organ ten realizuje zadania, mając na celu ochronę interesu publicznego, jest bezpieczeństwo transportu kolejowego. Wprawdzie zakres niniejszej rozprawy ogranicza się do rozważań dotyczących pasażerskich przewozów kolejowych, należy zauważyć, że bezpieczne wykonywanie usług przewozu koleją ma równie istotne znaczenie niezależnie od tego, czy dotyczy przewozów osób, czy towarów. W praktyce chodzi nie tylko o bezpieczeństwo samego procesu przewozu³⁰⁴, ale transportu kolejowego w ogóle, jego oddziaływanie na czynniki i środowisko wewnętrzne, w tym pracowników sektora kolejowego oraz sprawność bieżących procesów realizowanych przez przedsiębiorców, np. polegających na eksploatacji i serwisowaniu pojazdów kolejowych. Pojęcie bezpieczeństwa w transporcie kolejowym należy również identyfikować z wpływem przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze kolejowym na otoczenie zewnętrzne. Wykonywanie przewozów bez zachowania odpowiednich warunków bezpieczeństwa może bowiem negatywnie oddziaływać również na środowisko naturalne lub osoby trzecie, niebędące pracownikami kolei oraz pasażerami.

Kompetencje Prezesa UTK w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego realizowane są w różnych formach. Z jednej strony jest to potwierdzanie zdolności bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych w ramach procesu wydawania świadectw bezpieczeństwa³⁰⁵. Do zadań Prezesa UTK w obszarze bezpieczeństwa należy także potwierdzanie posiadania przez przewoźnika kolejowego zaakceptowanego

³⁰⁴ W kontekście charakterystyki problemów organizacji i technologii procesów przewozowych zob. np. L. Nowosielski, *Organizacja przewozów kolejowych*, Warszawa 1999, s. 5-12.

³⁰⁵ Zgodnie z art. 4 ust 18 u.o.t.k.

systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolności spełniania przez ten podmiot wymogów bezpieczeństwa³⁰⁶. Odrębnym dokumentem jest autoryzacja bezpieczeństwa wydawana przez Prezesa UTK. Potwierdza ona ustanowienie przez zarządcę infrastruktury kolejowej systemu zarządzania bezpieczeństwem. Dokument ten poświadcza ponadto zdolność spełniania przez zarządcę infrastruktury kolejowej wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania takiej infrastruktury³⁰⁷.

Ze względu na powyższe ustalenia należy przyjąć, że to bezpieczeństwo transportu kolejowego jest celem, który powinien być brany pod uwagę przez Prezesa UTK w praktycznej realizacji uprawnień regulacyjnych przyznanych temu organowi. Istotne jest jednak to, że to właśnie w kontekście procesu licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie pojęcia interesu publicznego, podczas gdy normy związane z kompetencjami Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad bezpiecznym wykonywaniem usług przewozowych w systemie transportu kolejowego takiego pojęcia nie zawierają. Nie oznacza to jednak, że interes publiczny w tej grupie zadań organu regulacyjnego nie podlega ochronie.

Prezesowi UTK przyznano również kompetencje w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przez zarządców infrastruktury, przewoźników kolejowych i operatorów obiektów infrastruktury usługowej przepisów w zakresie rachunkowości³⁰⁸ i niezależności zarządcy³⁰⁹. Zadania organu regulacyjnego w tym zakresie wynikają przede wszystkim ze zmian wdrożonych do ustawy o transporcie kolejowym w wyniku wejścia w życie tzw. filaru rynkowego IV pakietu kolejowego³¹⁰. Separacja (ang. *unbundling*) działalności zarządcy infrastruktury³¹¹ od zadań wykonywanych przez przewoźników kolejowych ma na

³⁰⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 19 u.o.t.k.

³⁰⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 20 u.o.t.k.

³⁰⁸ Tj. przede wszystkim przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).

³⁰⁹ Art. 13 ust. 1 pkt 6 u.o.t.k.; zob. również rozdział 2AA u.o.t.k. dotyczący gwarancji niezależności i bezstronności zarządcy infrastruktury.

³¹⁰ Szerzej w tym zakresie zob. Urząd Transportu Kolejowego, *Filar rynkowy IV pakietu wchodzi w życie*, 11.05.2020 r. [online: <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/15970,Filar-rynkowy-IV-pakietu-kolejowego-wchodzi-w-zycie.html>; dostęp: 23 stycznia 2021 r.].

³¹¹ Ł. Gołąb, *Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7 (3), s. 68-82.

celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolu sieciowych³¹². Zasada separacji, o której mowa, jest już jednym z najistotniejszych instrumentów zapobiegających monopolizacji na rynku³¹³. W związku z tym Prezesowi UTK w sektorze transportu kolejowego przyznane zostały kompetencje w zakresie kontroli niezależności wybranych przedsiębiorstw funkcjonujących w tym sektorze.

Ponadto Prezes UTK, w obszarze zadań o charakterze regulacyjnym, pełni również funkcję niezależnego organu wyznaczonego do oceny prawidłowości udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych³¹⁴. Bezpośrednie udzielanie zamówień na świadczenie takich usług może być uznane za naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej³¹⁵. Z tego względu Prezesowi UTK, posiadającemu kompetencje w zakresie opiniowania projektów umów o świadczenie usług publicznych, przyznano także uprawnienia do weryfikacji zgodności trybu zawierania tych umów z przepisami prawa unijnego. Wzmocnia to pozycję Prezesa UTK jako organu regulacyjnego oraz gwarantuje, że ocena, o której mowa, będzie dokonywana przez wyspecjalizowany organ w zakresie transportu kolejowego, dysponujący odpowiednim zasobem danych, umożliwiającą realizację tej kompetencji.

Poza wskazanymi wyżej zadaniami z zakresu regulacji, Prezes UTK posiada również inne kompetencje o charakterze regulacyjnym, które nie zostały przez ustawodawcę wprost ujęte w katalogu zadań ustawowych.³¹⁶ Do zadań o charakterze regulacyjnym należy bowiem zaliczyć także licencjonowanie transportu kolejowego. Prezes UTK posiada kompetencje w zakresie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, zawieszenia lub cofnięcia licencji na wykonywanie

³¹² T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Władyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne Prawo Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, Tom 8B*, s. 144.

³¹³ Szerzej w tym zakresie zob. B. Nowak, *Rozdział przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo w sektorze energii elektrycznej i gazu na podstawie dyrektyw elektroenergetycznej i gazowej. Mit czy rzeczywistość?*, *Studia Europejskie* 2007, nr 2, s. 143-165, S. Dudzik [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego, Tom 3*, Warszawa 2014, s. 687-691, P. Zdyb, *Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, Warszawa 2020, s. 18-24.

³¹⁴ Art. 13 ust. 1 pkt 7 u.o.t.k.

³¹⁵ P. Bogdanowicz, *Co ma znaczenie (unijne)? I jakie? Rozważania w świetle art. 5 rozporządzenia nr 1370/2007*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2014, nr 7 (3), s. 57; zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., II SA/Gl 1269/12, SIP Legalis nr 869027.

³¹⁶ Tj. art. 13 ust. 1 u.o.t.k.

kolejowych przewozów osób, rzeczy oraz świadczenie usług trakcyjnych³¹⁷. Ponadto, w kontekście kompetencji w zakresie licencjonowania, należy zwrócić uwagę, że organ regulacyjny dysponuje także uprawnieniami związanymi z licencjonowaniem personelu kolejowego, wydawaniem, przedłużaniem ważności, zawieszaniem, przywracaniem i cofaniem licencji maszynisty³¹⁸.

Kompetencje Prezesa UTK w zakresie przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych zostały zmodyfikowane zmianami wynikającymi z IV pakietu kolejowego³¹⁹. Jednym z zadań organu regulacyjnego jest rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych i organizatorów publicznego transportu zbiorowego, dotyczących naruszenia przepisów w zakresie niezależności i bezstronności zarządców infrastruktury kolejowej³²⁰. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pojęcie *unbundlingu*. Pod pojęciem *unbundlingu* rozumie się instrumenty służące rozdzieleniu zarządzania siecią oraz działalności polegającej na świadczeniu usług za pomocą tej sieci³²¹. *Unbundling* uznawany jest za instrument regulacji prokonkurencyjnej³²², nie tylko w transporcie kolejowym, ale również w sektorze energetycznym³²³ i telekomunikacyjnym³²⁴. *Unbundling* ma zapobiegać powstawaniu konfliktu interesów, który polega na uprzywilejowaniu, w ramach jednego przedsiębiorstwa, jego działalności produkcyjnej, usługowej i sprzedaży³²⁵.

³¹⁷ Art. 43, art. 45 u.o.t.k.

³¹⁸ Art. 22 ust. 1 u.o.t.k.

³¹⁹ Tj. zmiany do u.o.t.k. wdrożone przepisami ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 400); zmianą tą wprowadzono do u.o.t.k. rozdział 2AA pt. „Gwarancje niezależności i bezstronności zarządcy”.

³²⁰ Art. 13 ust. 3c pkt 1 lit. f) u.o.t.k.

³²¹ T. Skoczny, *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe* [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego*, tom. 15, Warszawa 2014, s. 1371.

³²² T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8B, Warszawa 2018, s. 144.

³²³ M. Pawełczyk [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, SIP Legalis; M. Pawełczyk, *Unbundling jako przejaw prokonkurencyjnych mechanizmów europeizacji prawa energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 431.

³²⁴ T. Skoczny, *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe* [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego*, tom. 15, Warszawa 2014, s. 1371.

³²⁵ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 186-187; M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 114.

Wyróżnia się *unbundling* księgowy, *unbundling* prawny, funkcjonalny, określane również jako organizacyjny, a także *unbundling* własnościowy³²⁶.

Do gwarancji niezależności i bezstronności zarządcy infrastruktury należy *unbundling* prawny, czyli obowiązek posiadania osobowości prawnej odrębnej od przewoźników kolejowych³²⁷. Ponadto na rynku kolejowym można zidentyfikować także *unbundling* księgowy³²⁸. Polega on na obowiązku prowadzenia odrębnej rachunkowości przez zarządcę infrastruktury, w sposób umożliwiający monitorowanie obiegu środków finansowych³²⁹. Ponadto zarządca infrastruktury kolejowej zobowiązany jest do stosowania *unbundlingu* organizacyjnego, poprzez możliwość zlecenia zadań innemu podmiotowi jednak z zachowaniem przejrzystości i niedyskryminacji przewoźników kolejowych³³⁰. Na rynku kolejowym istnieje również czwarty z wymienionych wcześniej rodzajów *unbundlingu*, czyli *unbundling* własnościowy³³¹. Polega on na możliwości powierzenia wykonywania zadań przez zarządcę infrastruktury innemu podmiotowi, o ile nie doprowadzi to do konfliktu interesów i nie naruszy tajemnicy przedsiębiorstwa, pod warunkiem, że podmiot ten nie sprawuje kontroli nad przewoźnikiem kolejowym lub nie jest kontrolowany przez przewoźnika kolejowego³³². Przyznanie Prezesowi UTK kompetencji w zakresie rozpatrywania skarg na naruszanie wskazanych wyżej gwarancji niezależności i bezstronności zarządców infrastruktury należy ocenić pozytywnie. Aktualna regulacja nie tylko precyzyjnie wskazuje te gwarancje, ale także jednoznacznie określa zadania Prezesa UTK związane z ich przestrzeganiem. Ich prawidłowa realizacja jest jednym z podstawowych warunków niedyskryminacyjnego dostępu przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury kolejowej³³³.

³²⁶ M. Kraśniewski, *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2(5), s. 164; M. Szydło, *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym*, cz. 1, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2007, nr 2, s. 2.

³²⁷ Zob. art. 9mb ust. 1 u.o.t.k.

³²⁸ Z. Muras [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 643.

³²⁹ Zob. art. 9ml ust. 1 u.o.t.k.

³³⁰ Zob. art. 9ma ust. 6 u.o.t.k.

³³¹ B. Nojek, *Unbundling jako prawna forma ochrony konkurencji w sektorze energetycznym* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 81-82.

³³² Zob. art. 9ma ust. 1 u.o.t.k.

³³³ Zob. również Ł. Gołąb, *Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7(3), s. 68-82.

Należy jednak zaznaczyć, że o ile wyodrębnienie głównych obszarów kompetencyjnych Prezesa UTK nie budzi wątpliwości, o tyle przypisanie konkretnych zadań do tylko jednego obszaru może wywoływać pewne trudności. Wspomniane uprawnienia organu regulacyjnego w zakresie licencjonowania personelu kolejowego zostały bowiem uregulowane w rozdziale 4 ustawy o transporcie kolejowym, który nosi tytuł Bezpieczeństwo transportu kolejowego. Może to oznaczać, że ustawodawca, dostrzegając rangę zagadnienia, jakim jest bezpieczeństwo transportu kolejowego, właśnie w tym obszarze postanowił sprecyzować zadania organu, które zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego, mają charakter regulacyjny.

Do obu zakresów kompetencji Prezesa UTK, czyli w obszarze regulacji i bezpieczeństwa transportu kolejowego, zakwalifikować można również inne zadania. Wśród nich wskazać należy np. uprawnienia związane z wydawaniem, przedłużaniem ważności, zmianą i cofaniem autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa³³⁴. Działania organu w tym obszarze traktować można jako formę reglamentacji działalności gospodarczej³³⁵. Związek z bezpieczeństwem oraz regulacją transportu kolejowego mają także kompetencje Prezesa UTK w zakresie przyznania, odmowy przyznania, cofania, zawieszania i zmiany zakresu uprawnień dla jednostki organizacyjnej do wykonywania badań technicznych koniecznych do uzyskania świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu, stwierdzenia zgodności z typem oraz wydawania certyfikatów zgodności typu i certyfikatów zgodności z typem³³⁶. Również kompetencja Prezesa UTK w zakresie pełnienia funkcji organu certyfikującego, o którym mowa w przepisach dot. systemu certyfikacji³³⁷ może być uznawana za zadanie zarówno z zakresu regulacji, jak i interoperacyjności transportu kolejowego. Z kolei w obszarze uprawnień regulacyjnych, jak i związanych z bezpieczeństwem transportu kolejowego można umieścić właściwość Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad ośrodkami szkolenia

³³⁴ Art. 13 ust. 1a pkt 1 u.o.t.k.

³³⁵ Por. M. A. Waligórski, *Działalność gospodarcza* [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego, Tom 1*, Warszawa 2009, s. 510.

³³⁶ Tj. art. 13 ust. 1a pkt 3a u.o.t.k.

³³⁷ Zgodnie z art. 13 ust. 1a pkt 3 u.o.t.k. Prezes UTK pełni funkcję organu certyfikującego o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. c rozporządzenia Komisji (UE) nr 445/2011 z 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 653/2017 (Dz. Urz. UE L nr 122, s. 22).

i egzaminowania maszynistów oraz podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania badań niezbędnych do uzyskania licencji maszynisty³³⁸.

Ustawodawca wyodrębnił również zadania Prezesa UTK bezpośrednio związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego. Zaliczono do nich wskazane już wyżej uprawnienia związane z wydawaniem, przedłużaniem ważności, zmianą i cofaniem autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa³³⁹. Ponadto zadaniem organu w tym obszarze kompetencyjnym jest wydawanie, przedłużanie ważności, aktualizacja, zawieszanie, przywracanie i cofanie licencji maszynisty oraz obsługa rejestru tych dokumentów³⁴⁰. Jednym z najistotniejszych zadań Prezesa UTK, mającym ścisły związek z bezpieczeństwem, jest prowadzenie kontroli spełniania przez zarządców infrastruktury, przewoźników kolejowych i użytkowników bocznic kolejowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego³⁴¹. Ponadto organ ten pełni nadzór nad zachowaniem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowym utrzymaniem i eksploatacją linii kolejowych, bocznic kolejowych oraz innych dróg kolejowych³⁴². Prezes UTK jest również organem właściwym w sprawach nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi przez komisje kolejowe, powoływanymi w związku z wypadkami i incydentami kolejowymi³⁴³. Do katalogu przysługujących Prezesowi UTK kompetencji zaliczyć należy uprawnienia związane ze stosowaniem sankcji administracyjnych wobec podmiotów kolejowych za naruszenia obowiązków wynikających z funkcjonujących przepisów. Tematyka kar pieniężnych nakładanych przez polskiego regulatora rynku kolejowego została poruszona w rozdziale V rozprawy.

Z powyższych względów należy uznać, że Prezes UTK posiada silną pozycję ustrojową, która umożliwia właściwą, samodzielną³⁴⁴ realizację zadań powierzonych temu organowi we wszystkich obszarach kompetencyjnych. Ma to istotne znaczenie dla sprawowanej przez Prezesa UTK ochrony interesu

³³⁸ Tj. art. 13 ust. 1a pkt 5 u.o.t.k.

³³⁹ Por. art. 13 ust. 1a pkt 1 u.o.t.k.

³⁴⁰ Tj. art. 13 ust. 1a pkt 2 u.o.t.k.

³⁴¹ Art. 13 ust. 1a pkt 6 u.o.t.k.

³⁴² Art. 13 ust. 1a pkt 7 u.o.t.k.

³⁴³ Art. 13 ust. 1a pkt 7a u.o.t.k.

³⁴⁴ K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Ustrój i zadania administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, Tom 8A, Warszawa 2018, s. 590.

publicznego. Obecna pozycja ustrojowa tego organu jest również przejawem sprawności instytucjonalnej państwa. Jednym z jej obszarów jest bowiem efektywność administracji publicznej, urzeczywistniana zdolnością do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorców, a także wdrażaniem i realizacją skutecznej polityki³⁴⁵.

W kontekście zadań organu regulacyjnego, w literaturze wskazano, że każda interwencja regulacyjna Prezesa UTK odbywa się w interesie publicznym³⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie działania organu w praktyce będą chronić interes publiczny. Zaistnienie stanu beczynności organu³⁴⁷ lub przewlekłości postępowania³⁴⁸ podczas realizacji kompetencji regulacyjnych Prezesa UTK będzie naruszało interes publiczny³⁴⁹. Beczynność organu lub przewlekłość prowadzonego postępowania uniemożliwia bowiem konkretyzację praw lub obowiązków strony takiego postępowania. Beczynność organu jest zatem przeszkodą w realizacji prawa, co może naruszać interes prawny strony postępowania, a jednocześnie stanowić naruszenie interesu publicznego³⁵⁰. Podobnie oceniana będzie sytuacja, w której organ wydał decyzję administracyjną z rażącym naruszeniem prawa³⁵¹. Nie jest bowiem możliwe uznanie, że niezgodność postępowania organu z normami prawnymi jest zgodna z interesem publicznym. Wynika to z konstytucyjnej zasady praworządności,

³⁴⁵ H. Spasowska-Czarny, *Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin 2017, nr LXIV (2), s. 182.

³⁴⁶ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 148 [za:] E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2018, Wrocław 1997, A. Pakuła, *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

³⁴⁷ Tj. art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.; zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 13 sierpnia 2020 r., II SAB/Op 25/20, SIP Legalis nr 2473566, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r., II OSK 2317/19, SIP Legalis nr 2290313.

³⁴⁸ Tj. art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2018 r., II OSK 513/18, SIP Legalis nr 1813062, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2018 r., II OSK 2768/17, SIP Legalis nr 1799001.

³⁴⁹ P. Suwaj, *Odpowiedzialność pracownicza (porządkowa, dyscyplinarna i inna) jako konsekwencja beczynności* [w:] R. Suwaj, M. Perkowski (red.), *Prawne konsekwencje beczynności administracji publicznej*, Białystok 2010, s. 46.

³⁵⁰ M. Miłośz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 254.

³⁵¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 387/17, SIP Legalis nr 1728320

zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach przepisów prawa³⁵². Z tego względu właściwe jest przyjęcie założenia, że każde działanie Prezesa UTK w związku z realizacją kompetencji regulacyjnych powinno odbywać się w interesie publicznym.

³⁵² Art. 7 Konstytucji RP.

Rozdział III

Ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym a ochrona interesu publicznego

1. Standardy ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym

Jednym z zasadniczych zagadnień związanych z ochroną interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest zabezpieczenie interesów pasażerów³⁵³. Do naruszenia interesu publicznego dochodzi zwłaszcza wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z prawem dotknięta jest większa grupa uczestników danego rynku³⁵⁴. W sektorze pasażerskich przewozów kolejowych ryzyko takich naruszeń jest szczególnie wysokie. Wynika to z istnienia licznych barier ograniczających liberalizację rynku kolejowego. Wśród barier w tym zakresie można wskazać ograniczony dostęp do infrastruktury kolejowej, uzależniony od spełnienia określonych wymagań o charakterze administracyjnym oraz organizacyjnym. Bariery dla jednolicie postępującej liberalizacji krajowych rynków kolejowy jest także istotne zróżnicowanie systemów kolei w poszczególnych państwach³⁵⁵. Różnice w tym zakresie wynikają głównie z uwarunkowań historycznych rozwoju transportu kolejowego, polityk krajowych oraz stosowania odmiennych rozwiązań technicznych. Bariery liberalizacji rynku kolejowego również istnienie monopolu jednego przewoźnika kolejowego³⁵⁶. Ograniczenie konkurencji w sektorze pasażerskich przewozów

³⁵³ Por. A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 148; R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 23-25, M. Mamczarek, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz* [w:] M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, s. 153-167.

³⁵⁴ P. Izdebski, *Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2019, nr 6, s. 68-69 [za:] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 47.

³⁵⁵ A. Mężyk, *Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian*, *Technika Transportu Szynowego* 2012, nr 11-12, s. 13.

³⁵⁶ W Polsce takim przewoźnikiem jest „PKP Intercity” S.A. Jedynym akcjonariuszem, posiadającym 100% akcji tej spółki są Polskie Koleje Państwowe S.A. Organizatorem

kolejowych może bowiem powodować dowolność kształtowania polityki cenowej świadczonych usług oraz brak możliwości korzystania z alternatywnych usług przez pasażerów. Istnienie monopolu może również prowadzić do braku rozwoju i poprawy jakości usług świadczonych przez przedsiębiorcę będącego monopolistą. Ponadto w polskim sektorze pasażerskich przewozów kolejowych połączenia międzywojewódzkie oraz połączenia międzynarodowe o charakterze użyteczności publicznej finansowane są przez organizatora, którym jest minister właściwy do spraw transportu. Przedmiotowe usługi zlecone są jednemu przewoźnikowi, z którym organizator zawarł umowę wieloletnią do 2030 r.³⁵⁷. Z tego względu pasażerowie nie dysponują możliwością wyboru usług innych przewoźników³⁵⁸. Jakość i efektywność takiego modelu organizacji przewozów kolejowych uzależniona jest zatem od wymagań organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz sprawowanego przez ten podmiot nadzoru nad podmiotem świadczącym zlecone usługi.

Model prawnej ochrony pasażerów w transporcie kolejowym ma źródło w dwóch zasadniczych systemach, czyli w regulacjach szczególnych prawodawstwa europejskiego oraz w systemie powszechnej ochrony praw konsumentów. Systemy te funkcjonują równolegle i wzajemnie się uzupełniają. Model powszechnej ochrony konsumentów ma zastosowanie do tych rynków i świadczonych na nich usług, w przypadku których dla ochrony praw ich odbiorców nie przyjęto odrębnych regulacji szczegółowych. Regulacje szczegółowe w zakresie ochrony indywidualnych praw pasażerów w transporcie kolejowym wynikają z rozporządzenia 1371/2007.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych wyżej systemów należy wskazać, że w prawodawstwie krajowym właściwym dla rynku kolejowego przyjęto w 2011 r.³⁵⁹ regulację wzorowaną na mechanizmach stosowanych od 2002 r.³⁶⁰ w systemie powszechnej ochrony interesów konsumentów. Ochroną prawną objęte zostały zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym.

międzywojewódzkich przewozów kolejowych, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. jest minister właściwy do spraw transportu.

³⁵⁷ Tj. PKP Intercity S.A.

³⁵⁸ Z wyjątkiem niewielkiej liczby połączeń uruchamianych przez przewoźników na podstawie decyzji dotyczących otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych.

³⁵⁹ Podstawą wprowadzenia regulacji, o której mowa, był art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2011 Nr 230, poz. 1372).

³⁶⁰ I. Wesołowska, *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 4, s. 8.

Przyczyną tej zmiany był niewystarczający poziom ochrony praw pasażerów³⁶¹. Argumentowano, że w ówczesnym stanie prawnym nie istniały wystarczające gwarancje ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Obowiązujące w tym zakresie normy prawne nie odpowiadały na faktycznie występujące problemy i potrzeby pasażerów³⁶². Ponadto istniejący wówczas model ochrony praw pasażerów przez Prezesa UTK ograniczał się wyłącznie do rozporządzenia 1371/2007, z którego nie wszystkie przepisy były w Polsce stosowane³⁶³. Wynikało to z przyjęcia dopuszczalnych czasowych oraz bezterminowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów prawa europejskiego w przedmiotowym zakresie. Ponadto Prezes UTK nie posiadał kompetencji, które umożliwiałyby podejmowanie skutecznych interwencji w przypadku naruszania przez pasażerskich przewoźników kolejowych przepisów Prawa przewozowego. Tym samym organ nie dysponował również możliwością nakładania sankcji administracyjnych na przewoźników pasażerskich w przypadku naruszenia tych przepisów.

Ponadto jedną z przyczyn wzmocnienia kompetencji Prezesa UTK w obszarze ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym była destabilizacja funkcjonowania pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce, do której doszło w 2010 r. Jej przyczyną był zbieg licznych utrudnień związanych z wdrożeniem nowego rozkładu jazdy pociągów. Jako dodatkową przesłankę uzasadniającą przyznanie nowych kompetencji Prezesowi UTK wskazano również występujące wówczas problemy zgłaszane przez pasażerów, dotyczące braku informacji w zakresie połączeń kolejowych oraz nieprawidłowego funkcjonowania systemów sprzedaży biletów³⁶⁴. Wprowadzając kompetencję Prezesa UTK w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów, wprost odniesiono się

³⁶¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online: orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/85AEA7404ACDF354C12578C400323D94?OpenDocument

³⁶² Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online: orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/85AEA7404ACDF354C12578C400323D94?OpenDocument

³⁶³ Szerzej w tym zakresie zob. K. Kłosowski, *Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016, s. 150-153.

³⁶⁴ Por. M. Mamczarek, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz* [w:] M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 14b u.o.t.k., lit. A, pkt 1.

do oczekiwań społecznych względem transportu kolejowego oraz przyczyn postępującego spadku liczby pasażerów kolei. Wskazano, że główne problemy dotyczą braku komfortu przewozu „(...) w cywilizowanych warunkach”³⁶⁵. Wskazano również na autonomię przedsiębiorstw kolejowych w zakresie zapewnienia jakości usług w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Podmioty te nie podejmowały wystarczających działań w kierunku poprawy poziomu oferowanych usług. Jednocześnie zdiagnozowano brak właściwego oddziaływania ze strony organów administracji publicznej na ten obszar. Z tego względu zasadniczym celem omawianych zmian było objęcie ochroną zbiorowych praw pasażerów, a kompetencje w tym zakresie przyznano Prezesowi UTK.

Europejski system ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym został ustanowiony rozporządzeniem 1371/2007. Przedmiotowy system ma źródło w reakcjach społecznych na jakość usług świadczonych na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Przyczyną zainicjowania prac nad przedmiotową regulacją były skargi pasażerów. Przedmiotem skarg był przede wszystkim brak informacji o rozkładach jazdy pociągów oraz brak bieżących informacji o zakłóceniach w ruchu, które skutkowały opóźnieniami pociągów. Ponadto pasażerowie w skargach wskazywali na niewystarczające informacje w zakresie dostępności taryf przewozowych, kształtujących ceny biletów na połączenia kolejowe. Poważnym problemem były również opóźnienia pociągów oraz niedostosowanie transportu kolejowego do potrzeb osób z niepełnosprawnością i o ograniczonej sprawności ruchowej³⁶⁶. Reakcją na wskazane problemy było przyjęcie rozporządzenia 1371/2007. Rolą prawodawcy jest bowiem podążanie za postępującymi zmianami społecznymi, powodującymi modyfikację systemów wartości oraz potrzeb społecznych³⁶⁷. Dążenie do ustalenia systemu ochrony prawnej praw pasażerów w transporcie kolejowym było również wprost wskazywane w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, szczególnie

³⁶⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online:

orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/85AEA7404ACDF354C12578C400323D94?OpenDocument

³⁶⁶ Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on International Rail Passengers' Rights and Obligations*, 2004/0049 (COD), Bruksela 2004, s. 2.

³⁶⁷ R. Blicharz, *Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym* [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022, s. 28.

w Białej Księdze transportu z 2001 r.³⁶⁸ Zwrócono wówczas uwagę, że rozwój prawodawstwa w zakresie praw pasażerów linii lotniczych powinien być wzorem dla pozostałych gałęzi transportu. W szczególności wzmocnienia wymagało prawo do informacji, prawo do odszkodowania w związku z odmową wstępu do środka transportu oraz prawo do pomocy³⁶⁹. Jak wskazano, pasażerowie oczekują nie tylko odpowiednich warunków bezpieczeństwa podczas podróży, ale również jakości, elastyczności oraz możliwości korzystania z różnych rodzajów transportu³⁷⁰.

2. Ochrona zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym

Ochrona zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym, sprawowana przez Prezesa UTK, stanowi urzeczywistnienie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych³⁷¹. Podobnie jak w systemie powszechnej ochrony konsumentów, tak w transporcie kolejowym zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów³⁷². Celem ochrony zbiorowych interesów określonych podmiotów jest zapewnienie prawnej gwarancji nienaruszalności uprawnień przyznanych w aktach normatywnych w związku z istnieniem określonego stosunku prawnego. Należy jednak podkreślić, że ochrona zbiorowych interesów tych podmiotów obejmuje nieokreśloną, abstrakcyjną liczbę adresatów bezprawnej praktyki. Zbiorowy interes ma wymiar generalny, to znaczy dotyczy każdego podmiotu, któremu przysługuje prawna ochrona przed stosowaniem bezprawnych praktyk³⁷³. Pojęcie zbiorowe interesy nie może być jednak utożsamiane z sumą

³⁶⁸ Komisja Europejska, *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*, COM(2001) 370 final, Bruksela 2001, s. 17; zob. też. J. Brdulak, C. Krysiuk, P. Pawlak, *Budowa Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportu*, Technika Transportu Szynowego 2013, nr 10, s. 3093-3105; szerzej w zakresie europejskiej polityki transportowej zob. np. T. Dyr., *Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI w.*, Technika Transportu Szynowego 2011, nr 5-6, s. 17-26.

³⁶⁹ Komisja Europejska, *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*, COM(2001) 370 final, Bruksela 2001, s. 17.

³⁷⁰ Komisja Europejska, *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*, COM(2001) 370 final, Bruksela 2001, s. 64.

³⁷¹ Zob. również A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 306-307.

³⁷² Art. 14b u.o.t.k.

³⁷³ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów na rynku usług finansowych ze szczególnym uwzględnieniem rynku usług bankowych na przykładzie wybranych najnowszych decyzji Prezesa UOKiK*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 5(3), s. 71.

indywidualnych interesów określonych grup³⁷⁴. Interes zbiorowy ma bowiem uniwersalny charakter, a z uwagi na jego doniosłość, ale też powszechność potencjalnych naruszeń³⁷⁵, ustawodawca obejmuje jego ochronę omawianą, kwalifikowaną formą. Koncepcja ochrony zbiorowych interesów znajduje uzasadnienie również w potrzebie zapewnienia prawnej gwarancji nienaruszalności praw przyznanych określonym podmiotom, które nie są jednak pozbawione możliwości indywidualnego dochodzenia przysługujących im uprawnień. Ochrona zbiorowych interesów jest więc dodatkowym stopniem zabezpieczenia interesów określonej grupy podmiotów. Objęcie ochroną zbiorowych interesów konkretnej grupy może zatem świadczyć o doniosłości tych interesów. Skoro bowiem wolą ustawodawcy jest ochrona interesów zbiorowych określonych podmiotów, oznacza to, że dla prawidłowego wykonywania uprawnień przez te podmioty niezbędna jest dodatkowa forma ochrony przedmiotowych praw. Zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy oddziałuje prewencyjnie na przedsiębiorców funkcjonujących na danym rynku. Ma przeciwdziałać powtarzalności naruszeń zbiorowych interesów oraz skali tych naruszeń. Pełni również funkcję represyjną, która wiąże się z możliwością władczego oddziaływania uprawnionych organów wobec przedsiębiorców w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk.

W transporcie kolejowym bezprawne praktyki mogą polegać na naruszaniu przyjętych norm w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Nie jest to wyliczenie zupełnie. Ustawodawca, wskazując zakres przedmiotowy wskazanych wyżej praktyk, wskazał je przykładowo, używając sformułowanie w szczególności. Przedmiotowa egzemplifikacja wskazuje na otwarty, szeroki katalog przepisów, których naruszenie może wyczerpywać znamiona bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy

³⁷⁴ D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP Legalis, komentarz do art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, teza 47.

³⁷⁵ M. Sieradzka, *Charakter prawny postępowania i rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów*, Warszawa 2016, s. VII.

pasażerów. Pomimo przykładowego wskazania zakresu działań lub zaniechań stanowiących przedmiotowe praktyki należy uznać, że *ratio legis* omawianej regulacji polega na wskazaniu najbardziej doniosłych uprawnień przysługujących pasażerom. Do takich uprawnień należy zaliczyć prawo do informacji o rozkładzie jazdy i cenach biletów oraz prawo do bezpieczeństwa podczas podróży. Taki zabieg należy ocenić pozytywnie. Niecelowe byłoby bowiem określenie przez ustawodawcę zamkniętego katalogu bezprawnych praktyk, które mogłyby być uznawane jako naruszające zbiorowe interesy pasażerów. Przykładowo w dobie powszechnej, postępującej cyfryzacji ograniczałoby to możliwość oddziaływania organu regulacyjnego na przedsiębiorców kolejowych, którzy swoimi działaniami lub zaniechaniami naruszałiby interesy pasażerów w zakresie dostępu do informacji pasażerskiej w internecie oraz na urządzeniach mobilnych i w interfejsach samoobsługowych, na przykład biletomatach.

Ponadto należy zwrócić uwagę na szeroki zakres podmiotów objętych zakazem stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Nie określono bowiem kategorii przedsiębiorców, których działania lub zaniechania mogą zostać uznane za bezprawne praktyki. Można zatem przyjąć, że adresatami tego zakazu są wszystkie podmioty świadczące usługi w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych, których działalność może w jakikolwiek sposób naruszać ten zakaz. Szczególnie jednak zakazem tym objęci są pasażerscy przewoźnicy kolejowi, zarządcy infrastruktury kolejowej oraz sprzedawcy biletów. W praktyce to te podmioty świadczą podstawowe usługi z perspektywy realizacji pasażerskich przewozów kolejowych. Możliwe jest również przyjęcie założenia, że naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o których mowa, dopuścić może się także podmiot spoza sektora pasażerskich przewozów kolejowych, który dostarcza usługi o wyspecjalizowanym charakterze dla tego sektora. Przykładem takiego przedsiębiorcy może być podmiot świadczący usługi gastronomiczne na pokładzie pociągów, który dopuściłby się naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa pasażerów.

Należy również zauważyć, że podmiotem naruszającym zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów może być także jednostka samorządu terytorialnego. Jednostki te, co do zasady gminy, są bowiem

podmiotami zarządzającymi częścią dworców kolejowych, przejętych od przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe S.A.³⁷⁶. Niektóre gminy przekazują kompetencje w zakresie zarządzania dworcami jednostkom podległym, głównie zakładom budżetowym odpowiedzialnym za gospodarkę komunalną³⁷⁷. Podkreślenia wymaga okoliczność, że głównym celem gospodarki komunalnej jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych³⁷⁸. Przedmiotową potrzebą może być zapewnienie funkcjonowania dworca kolejowego jako punktu obsługi i oczekiwania pasażerów korzystających z transportu kolejowego. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują uprawnieniem do powierzenia, w drodze umowy, wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przy ustalaniu właściwości podmiotu stosującego bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów, rozstrzygający będzie przedmiot działalności tego podmiotu. Dlatego należy uznać, że z uwagi na możliwość przyjęcia przez samorządy różnej organizacji funkcjonowania gospodarki komunalnej, odpowiedzialność za naruszenie przedmiotowego zakazu będzie można przypisać temu podmiotowi, który faktycznie zarządza dworcem kolejowym. Może być to zarówno gmina, posiadająca osobowość prawną, jak również zakład budżetowy lub spółka prawa handlowego, której powierzono prowadzenie gospodarki komunalnej. Ponadto podmiotem, który może być adresatem zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe

³⁷⁶ Jest to możliwe na mocy przepisów ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 146 ze zm.); w okresie od 2013 do 2016 r. Polskie Koleje Państwowe S.A. przekazały jednostkom samorządu terytorialnego 200 dworców kolejowych – zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu. Informacja o wynikach kontroli*, LRZ.410.005.00.2017, Warszawa 2018, s. 6; szerzej w zakresie komercjalizacji T. Kocowski, *Komercjalizacja, prywatyzacja a podmioty administracji gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2015, nr 100(1), s. 287 i n.

³⁷⁷ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

³⁷⁸ L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8b, Warszawa 2018, s. 61.

interesy pasażerów może być także inny podmiot, któremu jednostka samorządu terytorialnego powierzyła wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

W decyzjach administracyjnych wydawanych po przeprowadzeniu postępowań w sprawach bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów organ powinien określić zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości³⁷⁹. Powszechnie przyjmuje się, że pojęcie bezprawności należy traktować jako niezgodność z obowiązującym porządkiem prawnym³⁸⁰. Natomiast pod pojęciem porządku prawnego należy rozumieć normy prawa powszechnie obowiązującego, a także zasady aksjologiczne, czyli zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje³⁸¹. W związku z tym należy wskazać na dwie koncepcje rozumienia pojęcia bezprawności. Wąskie rozumienie tego pojęcia utożsamia bezprawność z działaniem sprzecznym wyłącznie z normami prawnymi. Uzasadniając słusność tej koncepcji wskazuje się, że utożsamianie bezprawności także z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy tak stanowi prawo pozytywne³⁸². Ponadto zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje nie podlegają kodyfikacjom, a ich rozumienie jest uzależnione od subiektywnej oceny oraz interpretacji w określonym stanie faktycznym. Z tego względu zwolennicy wąskiej interpretacji pojęcia bezprawności odrzucają koncepcję rozszerzania podstawy bezprawności o elementy inne niż normy prawa stanowionego. Natomiast szerokie rozumienie bezprawności definiuje to pojęcie jako sprzeczność z przyjętymi przepisami, ale również zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami³⁸³. Wskazuje się, że zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje obejmują ugruntowane w zbiorowości społecznej uniwersalne wartości, które powinny podlegać ochronie, lecz nie są objęte nakazami i zakazami wynikającymi bezpośrednio z prawa

³⁷⁹ Art. 13b ust. 1 u.o.t.k.

³⁸⁰ W. Jurasz, *Stosowanie niedozwolonych postanowień umownych jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów. Niedozwolone postanowienia umowne w obrocie nieruchomości*, Monitor Prawniczy 2010, nr 8, dodatek, s. 17.

³⁸¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt II GSK 455/15.

³⁸² K. Pietrzykowski, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje* [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Kraków 2004., s. 179.

³⁸³ J. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013, s. 49.

pozytywnego³⁸⁴. O bezprawności decydować ma całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego³⁸⁵. Zatem ograniczanie postrzegania bezprawności wyłącznie do zgodności z normami prawnymi uniemożliwiłoby dokonanie obiektywnej oceny³⁸⁶ wszystkich okoliczności sprawy. Koncepcja rekomendująca szerokie rozumienie pojęcia bezprawności ma znacząco szersze grono zwolenników³⁸⁷. Szerokie postrzeganie pojęcia bezprawności zostanie też przyjęte na potrzeby dalszych rozważań.

Warunkiem zakwalifikowania praktyk stosowanych przez przedsiębiorcę jako naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym jest wymóg, by praktyki te były wymierzone w uprawnienia, jakie pasażerom przyznają obowiązujące przepisy prawa oraz które wynikają z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów³⁸⁸. Katalog przedmiotowych przepisów jest szeroki. Możliwe jest wskazanie określonych nakazów i zakazów, stanowiących zakres przedmiotowy naruszenia kwalifikowanego jako bezprawna praktyka naruszająca zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że za bezprawne praktyki, o których mowa, uznane mogą być w szczególności naruszenia Prawa przewozowego³⁸⁹. Naruszenia na gruncie tego aktu mogą dotyczyć wymagań w zakresie publikacji podstawowych informacji z perspektywy pasażerów. Należy do tej grupy zaliczyć rozkład jazdy, taryfy przewozowe, regulaminy przewozowe oraz cenniki biletów. Wymienione cztery rodzaje dokumentów stanowią podstawowe źródło informacji dla pasażerów o zakresie usług świadczonych

³⁸⁴ J. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013, s. 52.

³⁸⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r., I PKN 267/01, SIP Legalis nr 61655.

³⁸⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., II GSK 2263/14, SIP Legalis nr 1469738.

³⁸⁷ Por. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 12 maja 2015 r., sygn. akt VI ACa 969/14, Legalis nr 1285015); M. Mamczarek, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz* [w:] M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 14b u.o.t.k., punkt 3; D. Miąsik, *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – renoma zobowiązuje*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 3, s. 11; D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 959; J. Szwaja, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 117-118; A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* do art. 24 ustawy, SIP LEX, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa 1067/15, Legalis nr 157562.

³⁸⁸ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt III SZP 3/06, OSNP 2007/1-2/35.

³⁸⁹ Por. art. 14b u.o.t.k.

przez pasażerskich przewoźników kolejowych. Przedmiotowe źródła można porównać do ogólnych warunków umów, które stanowią zbiór najważniejszych informacji z perspektywy potrzeb pasażera. Bez dostępu do tych informacji pasażer nie będzie mógł obiektywnie ocenić możliwości oraz zasad odbycia podróży. Z tego względu tak istotne jest ograniczenie potencjalnej limitacji przez przewoźników kolejowych dostępu do wymienionych źródeł informacji pasażerom.

Ponadto przykładem bezprawnych praktyk może być wykonywanie przewozu bez zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa, a także użycie środków transportowych nieodpowiednich do danego przewozu. Wykonywanie przewozów taborem kolejowym, który nie spełnia wymagań technicznych w zakresie bezpieczeństwa, może bowiem stanowić źródło zagrożenia zarówno dla pasażerów, jak i całego otoczenia, w szczególności innych przewoźników kolejowych, środowiska naturalnego oraz osób postronnych. Niedostateczne warunki bezpieczeństwa przy eksploatacji pojazdów kolejowych mogą polegać na użytkowaniu niesprawnego taboru, naruszaniu zasad utrzymania pojazdów, braku reakcji pracowników kolei na występujące odstępstwa od przyjętych parametrów eksploatacji infrastruktury lub na naruszaniu obowiązujących procedur. Przewoźnicy kolejowi oraz zarządcy infrastruktury przyjmują bowiem wewnętrzne instrukcje i procedury postępowania między innymi w zakresie eksploatacji taboru i pozostałej infrastruktury, jej utrzymania oraz postępowania w przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych parametrów eksploatacyjnych. Niezapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa może również polegać na naruszaniu obowiązków pracowniczych przez pracowników kolei. Przykładem takiej sytuacji jest oddalenie się z miejsca pracy przez dróżnika na przejeździe kolejowo-drogowym lub wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników kolei pod wpływem alkoholu lub innych substancji odurzających. Niezapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa pasażerom może także polegać na eksploatacji taboru, który nie jest wyposażony w odpowiednie urządzenia grzewcze lub chłodzące temperaturę wewnątrz pojazdu. W przypadku wysokich temperatur zewnętrznych, przy dużym obciążeniu pojazdów, możliwe jest bowiem wystąpienie zagrożenie dla zdrowia lub życia pasażerów korzystających z takiego taboru.

Innym przykładem bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym jest niezapewnienie odpowiednich warunków podróży osobom z niepełnosprawnością. Osoby te mają podróżować koleją na równi z innymi pasażerami. Zarówno pasażerscy przewoźnicy kolejowi, jak i zarządcy infrastruktury zobowiązani są do udzielania niezbędnej pomocy pasażerom z różnymi niepełnosprawnościami podczas poruszania się na terenie stacji, podczas wsiadania do pociągu, w trakcie podróży oraz przy wysiadaniu z pociągu i przemieszczaniu się na terenie docelowej stacji. Naruszenia zasady dostępności transportu kolejowego dla osób z niepełnosprawnością, gwarantowanej między innymi Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych³⁹⁰, może stanowić przykład bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym.

W Prawie przewozowym sformułowano ponadto dodatkowe obowiązki, których realizacja jest zadaniem pasażerskich przewoźników kolejowych, a których naruszenie może być traktowane jako bezprawna praktyka naruszająca zbiorowe interesy pasażerów. Takim przykładem jest prawo do należytej obsługi³⁹¹. Jest to szeroka kategoria pojęciowa, która może być różnorodnie interpretowana w określonych stanach faktycznych. Wymagania w zakresie należytej obsługi są określone przez powszechnie obowiązujące przepisy oraz akceptowane zwyczaje³⁹². Obowiązek zapewnienia należytej obsługi obejmuje także usługi świadczone przez pasażerskich przewoźników kolejowych na terenie stacji i dworców kolejowych, np. w zakresie sprzedaży biletów w kasach biletowych czy udzielania informacji w wyznaczonych punktach³⁹³. Niedopełnieniem obowiązku należytej obsługi będzie przykładowo wadliwie funkcjonujący system sprzedaży biletów, wprowadzenie w błąd pasażera przez obsługę pociągu albo kasjera biletowego lub niewłaściwa organizacja systemu rozpatrywania skarg i reklamacji przez przewoźników, skutkująca przykładowo naruszeniem terminu rozpatrywania roszczeń.

Poza wskazanym wyżej przykładem Prawa przewozowego, przedmiotem naruszenia polegającego na stosowaniu bezprawnych praktyk naruszających

³⁹⁰ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.).

³⁹¹ Tj. art. 14 ust. 1 Prawa przewozowego.

³⁹² A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44.

³⁹³ D. Ambrożuk [w:] D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 75.

zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym mogą być nakazy i zakazy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym³⁹⁴. Przedmiotową ustawą polski prawodawca dokonał transpozycji³⁹⁵ Dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów³⁹⁶. Praktyki rynkowe uznawane są za nieuczciwe jeśli są sprzeczne z dobrymi obyczajami oraz w istotny sposób zniekształcają lub mogą zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w tym usług³⁹⁷, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu³⁹⁸. Wyróżnia się nieuczciwe praktyki rynkowe wprowadzające w błąd oraz agresywne praktyki rynkowe³⁹⁹. Wskazano przykłady działań wprowadzających w błąd. Należy do nich rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji oraz rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd⁴⁰⁰. Z kolei działanie wprowadzanie w błąd może dotyczyć praw konsumenta, cech produktów, w tym usług czy ceny i sposobu jej obliczania⁴⁰¹. Wszystkie z wymienionych działań, uznawanych za nieuczciwe praktyki rynkowe, mogą również zaistnieć w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Nie określono konkretnego przedmiotu działalności gospodarczej objętego zakazem stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych. Podmiotem stosującym przedmiotowe praktyki rynkowe może być więc

³⁹⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2070 ze zm.).

³⁹⁵ Szerzej zob. A. Wiewiórowska, A. Kunkiel-Kryńska [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 3 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, pkt 1; M. Strzelecki, *Nieuczciwe praktyki handlowe a ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 3, s. 6; J. Szwaia, A. Tischner, *Implementacja dyrektywy 2005/29/WE o zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych do prawa polskiego*, Monitor Prawniczy 2007, nr 20, s. 1117.

³⁹⁶ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L nr 149, s. 22 ze zm.).

³⁹⁷ Przy czym pod pojęciem produktu należy rozumieć każdy towar lub usługę, w tym nieruchomości, prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych – zob. art. 2 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

³⁹⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

³⁹⁹ Por. art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

⁴⁰⁰ Art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym; zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 stycznia 2010 r., C-304/08, SIP Legalis nr 184078; M. Sieradzka, *Kampanie promocyjne jako nieuczciwe praktyki handlowe – glosa – C-304/8*, Monitor Prawniczy 2010, nr 21, s. 1190.

⁴⁰¹ Zob. art. 5 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

przedsiębiorca, bez względu na przedmiot jego działalności⁴⁰², w tym także pasażerski przewoźnik kolejowy. Z tego względu należy uznać, że bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym mogą polegać na działaniu lub zaniechaniu, które wyczerpuje znamiona nieuczciwych praktyk rynkowych. Przykładem takiego naruszenia może być wprowadzanie pasażerów w błąd co do cen biletów przez pasażerskiego przewoźnika kolejowego. W takim przypadku Prezes UTK uprawniony będzie do zainicjowania postępowania administracyjnego zmierzającego do stwierdzenia, czy przewoźnik stosuje nieuczciwe praktyki rynkowe, które naruszają zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Możliwość stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym jako podstawy prawnej dla postępowań prowadzonych przez Prezesa UTK w sprawach bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, wzmacnia kompetencje tego organu w obszarze ochrony praw pasażerów. Wynika to przede wszystkim z braku, w ustawie o transporcie kolejowym tak szczegółowych regulacji, jakie zawarto w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych może być również uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów⁴⁰³. Wówczas organem właściwym do stwierdzenia takiej praktyki jest Prezes UOKiK. Pojawia się w związku z tym wątpliwość w zakresie możliwości wystąpienia sporu kompetencyjnego⁴⁰⁴ pomiędzy Prezesem UTK i Prezesem UOKiK. Jak jednak wynika z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ochrona zbiorowych interesów konsumentów określona w tym akcie, nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw⁴⁰⁵. Wskazuje się, że jedną z tych ustaw jest właśnie regulacja dotycząca transportu kolejowego, określająca środki ochrony prawnej zbiorowych interesów pasażerów⁴⁰⁶. Ponadto to Prezes UTK jest organem właściwym

⁴⁰² A. Michalak, *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, SIP Legalis, komentarz do art. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, teza 4.

⁴⁰³ Zob. art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

⁴⁰⁴ B. Adamiak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2020, s. 137.

⁴⁰⁵ Zob. art. 25 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

⁴⁰⁶ M. Mamczarek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* [w:] M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 25 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, teza 1.

w sprawach dotyczących ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym⁴⁰⁷, dlatego to ten organ będzie uprawniony do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych, które naruszają interesy pasażerów w transporcie kolejowym. W ustawie o transporcie kolejowym słusznie nie zastosowano zatem wyliczenia enumeratywnego przepisów, których naruszenie może być uznane jako naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Nie jest bowiem możliwe, choćby z uwagi na dynamikę rozwoju usług przewozowych, przyjęcie w ustawie *a priori* wszystkich potencjalnych stanów faktycznych, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako omawiane praktyki.

Przykłady rozstrzygnięć Prezesa UTK w sprawach dotyczących ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym pozwalają wnioskować, że zakres naruszeń, kwalifikowanych jako przedmiotowe bezprawne praktyki, jest szeroki. Prezes UTK uznał, że taką bezprawną praktyką jest nieprawidłowe realizowanie przez zarządcę infrastruktury kolejowej obowiązków w zakresie udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na kilku stacjach kolejowych⁴⁰⁸. Organ stwierdził, że obowiązek zarządcy infrastruktury w przedmiotowym zakresie jednoznacznie wynika z przepisów⁴⁰⁹, zatem nierealizowanie tego obowiązku należało, w ocenie Prezesa UTK, uznać za bezprawne. Organ właściwie ustalił, że naruszony został zbiorowy interes pasażerów, ponieważ ze stacji kolejowych, na których zarządca infrastruktury nie realizował w prawidłowy sposób ciążącego na nim obowiązku, korzystały codziennie w okresie naruszenia tysiące pasażerów, którzy w wyniku stwierdzonej praktyki pozbawieni byli informacji o ruchu pociągów. Tymczasem, w ocenie organu, prawo do informacji jest podstawowym uprawnieniem

⁴⁰⁷ Art. 10 ust. 1a ustawy o transporcie kolejowym.

⁴⁰⁸ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2017 r., VI ACa 1655/15, SIP Legalis nr 1696433; konsekwencją tego naruszenia była kara pieniężna nałożona na zarządcę infrastruktury kolejowej w wysokości ponad 1 miliona złotych; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., II GSK 2263/14, SIP Legalis nr 1469738 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2017 r., II GSK 301/17, SIP Legalis nr 1605055.

⁴⁰⁹ Tj. pkt 4.2.12.1 Załącznika I do rozporządzenia Komisji UE nr 454/2011 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Aplikacje telematyczne dla przewozów pasażerskich” transeuropejskiego systemu kolei oraz art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1371/2007/WE w zw. z pkt 4.1.2.11.1. Załącznika do Decyzji Komisji z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości.

pasażerów, od którego prawidłowej realizacji zależy to, czy podróż, w związku z brakiem informacji, w ogóle dojdzie do skutku. W innej sprawie organ słusznie ocenił, że bezprawną praktyką jest niepodanie do publicznej wiadomości rozkładu jazdy z odpowiednim wyprzedzeniem, pomimo jego wejścia w życie⁴¹⁰. Podobnie jak we wskazanym wyżej przypadku, także w tej sprawie Prezes UTK uznał, że źródłem obowiązku publikacji rozkładu jazdy w konkretnym terminie przed dniem wejścia w życie tego rozkładu, są powszechnie obowiązujące przepisy⁴¹¹. Ich nieprawidłowa realizacja przez zarządcę infrastruktury mogła, zdaniem Prezesa UTK, narazić nieokreśloną liczbowo grupę pasażerów na trudności w codziennym korzystaniu z transportu kolejowego oraz w zaplanowaniu przyszłych podróży. Organ ocenił, że naruszenie zarządcy infrastruktury stanowiło bezprawną praktykę, ponieważ dotyczyło szerokiego grona osób.

Podobnie Prezes UTK ocenił nieprawidłowe funkcjonowanie systemu internetowego, za pośrednictwem którego pasażerski przewoźnik kolejowy dystrybuował bilety⁴¹². Obowiązek zapewnienia należytej obsługi pasażerom jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednią obsługę pasażera na pokładzie pociągu, ale rozciąga się również na inne usługi świadczone przez przewoźnika w związku z oferowanymi przewozami. W ocenie organu niewłaściwie działający system sprzedaży biletów i rezerwacji miejsc powodował, że pasażerowie narażeni byli na niedogodności na etapie podróży. W pociągach zdarzały się bowiem sytuacje, w których nawet kilka osób posiadało bilety z rezerwacją tego samego miejsca. Ponadto pasażerowie, którzy dokonywali zakupu i rezerwacji kilku sąsiadujących miejsc, w związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu internetowego przewoźnika, otrzymywali miejsca przydzielane losowo, w różnych częściach wagonu lub w różnych wagonach. Było to szczególnie uciążliwe dla osób podróżujących z dziećmi oraz osób z niepełnosprawnością podróżujących z opiekunami. W ocenie organu działanie przewoźnika miało charakter bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów, albowiem było sprzeczne z prawem oraz skierowane było to nieokreślonej grupy pasażerów. Potencjalnie każdy pasażer korzystający z usług przewoźnika

⁴¹⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., II GSK 455/15, SIP Legalis nr 1589031.

⁴¹¹ Tj. art. 30 ust. 5c w zw. z art. 4 pkt 4 i pkt 23 u.o.t.k.

⁴¹² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r., II GSK 1091/16, SIP Legalis nr 1726229 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2015 r., VII SA/Wa 1008/15, SIP Legalis nr 1363648.

będącego stroną przedmiotowego postępowania administracyjnego mógł być objęty wskazaną praktyką. Z tego względu należy aprobować ocenę rozstrzygnięcia organu w omawianej sprawie.

Za bezprawną praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów Prezes UTK uznał także niezapewnienie przez pasażerskiego przewoźnika kolejowego odpowiedniej pomocy grupie osób z niepełnosprawnością podczas wsiadania do pociągu oraz na jego pokładzie, pomimo wcześniejszego zgłoszenia potrzeby udzielenia takiej pomocy⁴¹³. Organ słusznie uznał, że skoro na przewoźniku kolejowym ciąży obowiązek zapewnienia odpowiedniej obsługi pasażerom, w szczególności osobom z niepełnosprawnościami, nieprawidłowa realizacja tego obowiązku może skutkować kwalifikacją działania przewoźnika jako bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów. W przedmiotowej sprawie pasażerowie dokonali wymaganego przepisami wcześniejszego zgłoszenia potrzeby pomocy podczas podróży. Pomoc miała polegać na wejściu do wagonu grupie kilkunastu osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Przewoźnik, pomimo dysponowania zgłoszeniem dotyczącym takiej pomocy oraz potwierdzeniem jego przyjęcia do realizacji, nie zapewnił wagonu dostosowanego do przewozu pasażerów z niepełnosprawnością. Skutkiem tego było wniesienie do wagonu pasażerów przez towarzyszących im opiekunów, co dodatkowo stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa osób uczestniczących w tym procesie. Prezes UTK stwierdził, że zaniechanie przewoźnika w zakresie udzielenia niezbędnej pomocy w związku z istniejącym obowiązkiem prawnym i dopełnieniem wszystkich wymagań po stronie pasażerów, uznać należy za bezprawną praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów. W ocenie organu bez znaczenia pozostawał fakt, że przedmiotowa sprawa dotyczyła jednego, konkretnego pociągu, co mogłoby wskazywać, że grupa osób dotkniętych przedmiotowym zaniechaniem przewoźnika jest niewielka, a zdarzenie, w związku z tym, że jest jednorazowe, nie ma charakteru praktyki. W ocenie Prezesa UTK skutkami zaniechania po stronie przewoźnika mogła być objęta nieokreślona liczba pasażerów, ponieważ udzielenie pomocy osobom z niepełnosprawnością nie jest uzależnione od spełnienia warunku wcześniejszego powiadomienia przedsiębiorstwa

⁴¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2019 r., VII SA/Wa 626/19, SIP Legalis nr 2519977.

kolejowego o zamiarze podróży. W przypadku braku takiego zgłoszenia przewoźnik powinien podjąć wszystkie możliwe działania w celu udzielenia oczekiwanej pomocy.

3. Model ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym w prawie Unii Europejskiej

Ochrona interesu publicznego realizowana przez Prezesa UTK, oprócz ochrony zbiorowych interesów pasażerów, dotyczy również uprawnień pasażerów wynikających z rozporządzenia 1371/2007⁴¹⁴. Przedmiotowy akt obowiązuje wszystkich przewoźników kolejowych w Unii Europejskiej w stosunku do wszelkich podróży i usług kolejowych wykonywanych przez jedno lub kilka przedsiębiorstw kolejowych posiadających licencję na przewóz osób koleją⁴¹⁵.

Ratio legis rozporządzenia 1371/2007 wynika z potrzeby wzmocnienia ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Europejski prawodawca wskazał, że istnieje potrzeba nieustannej poprawy poziomu ochrony praw pasażerów nie tylko w transporcie międzynarodowym, ale też w połączeniach wewnątrz krajowych⁴¹⁶. Podkreślono potrzebę stworzenia spójnego na poziomie Unii Europejskiej systemu, który będzie gwarantował wszystkim pasażerom kolei jednolity katalog praw oraz wspólny standard ich ochrony⁴¹⁷. Potrzeba w tym zakresie ma swoje źródło przede wszystkim w Traktacie z Lizbony⁴¹⁸. Jak wskazano w tym akcie, Unia Europejska powinna bowiem dążyć do popierania interesów konsumentów oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów na wszystkich rynkach⁴¹⁹. Potwierdzeniem tak określonego celu jest ponadto treść Karty Praw Podstawowych, w której jednak dość ogólnie wskazano, że w politykach UE powinno zapewnić się wysoki poziom ochrony konsumentów⁴²⁰. Nie skonkretyzowano obszarów wymagających poprawy

⁴¹⁴ Rozporządzenie 1371/2007 weszło w życie 3 grudnia 2009 r.

⁴¹⁵ Tj. wydaną zgodnie z dyrektywą Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 143 z 27.6.1995 r.).

⁴¹⁶ Motyw 6 preambuły rozporządzenia 1371/2007.

⁴¹⁷ Motywy 1, 13 i 14 preambuły rozporządzenia 1371/2007.

⁴¹⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) z dnia 9 maja 2008 r. (Dz. Urz. UE C Nr 115, s. 47).

⁴¹⁹ Art. 169 ust. 1 Traktatu z Lizbony.

⁴²⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01) z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C Nr 303, s. 1 ze zm.).

w zakresie praw przysługujących konsumentom oraz nie wskazano rynków, na których ochrona konsumentów powinna podlegać wzmocnionej ochronie. Niemniej jednak należy uznać, że w Karcie Praw Podstawowych określono ogólny kierunek polityki Unii Europejskiej, która powinna być realizowana przy pomocy aktów wykonawczych.

Należy również zwrócić uwagę na dokument pt. Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁴²¹. Jest to pierwsze i jak dotąd jedyne opracowanie, w którym zawarto rekomendowany przez Komisję Europejską sposób wykładni wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007⁴²². Należy jednak podkreślić, że komunikaty Komisji Europejskiej kwalifikowane są do grupy aktów *soft law*, które nie mają charakteru wiążącego⁴²³. Za pomocą komunikatów Komisja Europejska prezentuje własną wykładnię przepisów danego aktu. Wytyczne Komisji nie są pozbawione waloru oddziaływania na państwa członkowskie i powołane przez nie organy, a pośrednio także na system sądownictwa. Wytyczne mają na celu europeizację stosowanych sposobów interpretacji wspólnych norm prawnych, co może również wpływać na rozstrzygnięcia wydawane z uwzględnieniem takiego oddziaływania na system sądowniczy aktów o charakterze *soft law*⁴²⁴. Z tego względu Komisja Europejska, w kontekście wytycznych interpretacyjnych do rozporządzenia 1371/2007 wskazała, że jej celem nie jest wyczerpująca interpretacja wszystkich przepisów tego aktu ani tworzenie nowych wymogów prawnych, ponieważ wykładania prawa Unii Europejskiej jest kompetencją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴²⁵. Przedmiotowy dokument ma jednak istotne znaczenie dla

⁴²¹ Komisja Europejska, Komunikat „Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym” z 03.07.2015 r., C(2015) 4089 final.

⁴²² Szerzej zob. K. Kłosowski, *Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – klaryfikacja czy pogłębienie wątpliwości?*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2, s. 115 i n.

⁴²³ P. Staszczuk, *Zalecenia, opinie, akty nienazwane, soft law* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*. System Prawa Unii Europejskiej, tom 1, Warszawa 2020, s. 1107.

⁴²⁴ K. J. Gruszczyński, *Administracyjny charakter aktów prawnych Komisji Europejskiej*, Zeszyt Naukowy 2009, nr 3, s. 42.

⁴²⁵ K. Kłosowski, *Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – klaryfikacja czy pogłębienie wątpliwości?*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2, s. 116.

organów właściwych w sprawach ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym oraz państw członkowskich Unii Europejskiej. Dokument zawiera wytyczne w zakresie sposobu interpretacji wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007. Odnosi się przede wszystkim do tych norm, których stosowanie wiązało się z określonymi trudnościami dla państw członkowskich i wyznaczonych przez te państwa organów właściwych w sprawach rozporządzenia 1371/2007.

Ustanowienie regulacji na poziomie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady należy ocenić pozytywnie. Wskazany akt prawny stosowany jest bowiem bezpośrednio i przyczynia się do ujednoczenia rozwiązań prawnych obowiązujących na poziomie krajowym⁴²⁶. Państwa członkowskie nie mogą selektywnie stosować przepisów rozporządzeń w odniesieniu do przedmiotu regulacji, podmiotów objętych tą regulacją lub temporalnego zakresu stosowania norm zawartych w tym akcie. Wyjątkiem od wskazanego zakazu jest sytuacja, w której rozporządzenie wprost przyznaje możliwość zwolnienia przedmiotowego lub podmiotowego przez państwo członkowskie ze stosowania określonych przepisów rozporządzenia. Może to mieć miejsce wówczas, gdy osiągnięcie celu określonego w rozporządzeniu jest czasochłonne i wymaga poniesienia przez państwo członkowskie lub innych adresatów norm dużych nakładów finansowych w celu osiągnięcia zgodności z wymaganiami tego aktu. Dopuszczalność czasowego lub bezterminowego wyłączenia stosowania wybranych przepisów rozporządzenia nie stoi jednak w sprzeczności z zasadą bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych. Państwa członkowskie nie są uprawnione do jednostronnego wyłączenia stosowania przepisów rozporządzenia unijnego. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy z aktu prawnego wynika takie prawo⁴²⁷.

Wskazuje się, że adresatami norm rozporządzeń mogą być bezpośrednio państwa członkowskie oraz podmioty prywatne. Należy podkreślić, że z perspektywy pasażerów, normy prawne zawarte w rozporządzeniach mogą bezpośrednio kształtować ich sytuację prawną, nadając im określone prawa lub

⁴²⁶ M. Baran, *Rozporządzenie* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020, s. 987.

⁴²⁷ M. Baran, *Rozporządzenie* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020, s. 954.

obowiązków⁴²⁸. Należy zatem uznać, że rozporządzenie 1371/2007 stanowi źródło praw podmiotowych, które zostały przyznane pasażerom kolei. W prawie Unii Europejskiej źródłem praw podmiotowych może być bowiem akt prawny, który jest bezpośrednio skuteczny⁴²⁹. Na mocy takiego aktu przyznawane są określonym podmiotom uprawnienia, które powinny być realizowane przez zobowiązanych do tego adresatów. Przedmiotowe uprawnienia związane są funkcjonalnie i stanowią element danego stosunku prawnego⁴³⁰. Prawa przyznane pasażerom w transporcie kolejowym w rozporządzeniu 1371/2007 należy zaliczyć do kategorii praw podmiotowych pozytywnych. Ochrona przyznana tej kategorii praw polega bowiem na obowiązku respektowania chronionej prawem sfery uprawnień przyznanych określonym podmiotom oraz możliwości wymuszenia zachowania zgodnego z wzorcem chronionego prawa podstawowego⁴³¹. Uprawnienia pasażerów wynikające z rozporządzenia 1371/2007 podlegają zatem prawnej ochronie przed ich naruszeniem przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Ponadto rozporządzenie 1371/2007 określa również obowiązki państw członkowskich w zakresie konieczności określenia sankcji za naruszenia rozporządzenia 1371/2007. Ponadto państwa członkowskie powinny wyznaczyć organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów przedmiotowego aktu.

Jednym z najbardziej podstawowych uprawnień przysługujących pasażerom w pasażerskich przewozach kolejowych jest prawo do przewozu. W polityce transportowej Unii Europejskiej prawo do niedyskryminacji w dostępie do transportu⁴³² oraz prawo do mobilności uznawane są za podstawę praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu⁴³³. Prawo do mobilności

⁴²⁸ M. Baran, *Rozporządzenie* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020, s. 987.

⁴²⁹ A. Wróbel, *Doktrynalne koncepcje, charakter prawny i zakres zastosowania zakazu dyskryminacji* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 6, Warszawa 2020, s. 84.

⁴³⁰ M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, *Studia Prawa Prywatnego* 2006, nr 1, s. 49.

⁴³¹ D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 2, Warszawa 2022, s. 288-289.

⁴³² J. Maliszewska-Nienartowicz, *Niedozwolone kryteria różnicujące* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 6, Warszawa 2020, s. 390-394.

⁴³³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona)”, COM(2017) 548 final (Dz. Urz. UE C 2018, nr 197, poz. 66).

związane jest z wolnością do przemieszczania się⁴³⁴. Jest to wolność gwarantowana przez Konstytucję RP⁴³⁵. Wolność przemieszczania się ma istotny związek z podstawowymi prawami człowieka i służy ich urzeczywistnieniu. Przykładowo przedmiotowe prawo umożliwia realizację prawa do pracy, prawa do nauki czy prawa do wypoczynku⁴³⁶. Prawo do podróży kolejną jest więc kwalifikowaną formą prawa do przemieszczania się. Prawo do korzystania z usług kolei wynika także z powszechnego charakteru usług świadczonych przez przedsiębiorstwa kolejowe oraz charakteru użyteczności publicznej tych usług. Ponadto należy zwrócić uwagę na istnienie obowiązku przewozu. Przewoźnik, w zakresie podanym do wiadomości publicznej, zobowiązany jest do przewozu osób i rzeczy⁴³⁷. Jest to odstępstwo od zasady swobody umów⁴³⁸. Wyjątek ten uzasadniony jest charakterem umowy przewozu oraz koniecznością ochrony interesów pasażerów⁴³⁹. W kontekście obowiązku przewozu wskazuje się, że przewoźnik nie może odmówić zawarcia umowy przewozu z pasażerem oraz uchylić się od jej wykonania, chyba że taką możliwość dopuszczają przepisy⁴⁴⁰. Obowiązek przewozu ma na celu zagwarantowanie pasażerom możliwości niedyskryminującego korzystania z usług pasażerskich przewoźników kolejowych. *Ratio legis* regulacji ustanawiającej obowiązek przewozu wynika z potrzeby zapewnienia stabilności funkcjonowania usług o charakterze użyteczności publicznej. Przewoźnicy kolejowi nie mogą bowiem indywidualnie decydować o zakresie realizowanych usług w przypadku, gdy uprzednio publicznie ogłosili rozkład jazdy, będący podstawą organizacji usług świadczonych w przedmiotowym sektorze. Rozkład jazdy może być również traktowany jako element oferty pasażerskich przewoźników kolejowych, skierowanej do pasażerów. Na podstawie informacji zawartych w rozkładzie jazdy pasażer decyduje bowiem, czy i z którym przewoźnikiem zawrze umowę

⁴³⁴ L. Wiśniewski, *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka* [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2012, s. 112.

⁴³⁵ Art. 52 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴³⁶ J. Węgrzyn, *Wolność przemieszczania się* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 225.

⁴³⁷ Zob. art. 3 ust. 1 Prawa przewozowego.

⁴³⁸ Tj. art. 353¹ Kodeksu cywilnego; D. Ambrożuk [w:] D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 40.

⁴³⁹ A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17.

⁴⁴⁰ T. Szanciło, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 48.

przewozu. Należy również podkreślić, że obowiązek przewozu może mieć charakter zarówno abstrakcyjny, jak i indywidualny. W pierwszym przypadku obowiązek przewozu powinien być realizowany względem wszystkich zainteresowanych pasażerów, którzy chcą skorzystać z usług określonego przewoźnika. Natomiast w drugiej sytuacji obowiązek przewozu dotyczy wykonania umowy przewozu zawartej z konkretnie oznaczonym pasażerem.

Umowę przewozu⁴⁴¹ definiuje się jako odpłatną lub nieodpłatną umowę zawieraną pomiędzy przedsiębiorstwem kolejowym lub sprzedawcą biletów a pasażerem na wykonanie jednej lub więcej usług transportowych. Jak wskazuje się w doktrynie, umowa przewozu należy do kategorii umów o świadczenie usług, a jej celem jest dokonanie czynności faktycznej polegającej na przemieszczaniu osób lub rzeczy z jednego miejsca w przestrzeni w drugie, przy użyciu specjalnie w tym celu skonstruowanych środków transportowych⁴⁴². Celem umowy przewozu nie jest samo przewiezienie, lecz raczej dowiezienie pasażera lub rzeczy do miejsca przeznaczenia w określonym czasie⁴⁴³. Ponadto wymaga się, by pasażer, z chwilą rozpoczęcia podróży, posiadał ważny bilet na przejazd⁴⁴⁴. Bilet jest potwierdzeniem zawartej umowy przewozu⁴⁴⁵. Nabycie biletu jest bowiem podstawowym sposobem zawarcia takiej umowy⁴⁴⁶. Możliwe jest jednak określenie przez przewoźnika dodatkowych warunków dostępu do środka transportowego, od których spełnienia uzależnione będzie zawarcie umowy przewozu⁴⁴⁷. Jeśli takie warunki nie zostaną określone, umowa przewozu zostanie zawarta z chwilą zajęcia miejsca przez pasażera w środku transportowym⁴⁴⁸. W ogólnych warunkach przewozu można przewidzieć wyłączenie z przewozu lub usunięcie z pociągu w trakcie podróży osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania ruchu lub dla bezpieczeństwa pozostałych pasażerów⁴⁴⁹. Podobnie możliwa jest również odmowa przewozu lub

⁴⁴¹ Pierwotnie rozporządzenie definiowało tę umowę jako umowę transportu, jednak w wyniku sprostowania jej nazwa została zmieniona na umowę przewozu.

⁴⁴² M. Stec, *Umowa przewozu*, [w:] J. Rajska (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, tom 7, Warszawa 2011, s. 825.

⁴⁴³ M. Sośniak, *Prawo przewozu lądowego*, Katowice 1974, s. 46.

⁴⁴⁴ Por. art. 9 ust. 1 załącznika 1 do rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁴⁵ Art. 6 ust. 2 załącznika 1 do rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁴⁶ A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 47.

⁴⁴⁷ Przykładem takiego warunku może być wymóg aktywacji (skasowania) biletu w autoryzowanym przez przewoźnika punkcie, np. przy wejściu na peron.

⁴⁴⁸ T. Szanciło, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 103.

⁴⁴⁹ Tj. art. 9 ust. 2 lit. a załącznika nr 1 do rozporządzenia 1371/2007.

usunięcie z pociągu osób, które są uciążliwe dla innych pasażerów w sposób niedopuszczalny⁴⁵⁰. Trzeba podkreślić, że określenie w sposób niedopuszczalny są uciążliwe stanowi zwrot niedookreślony. Pod pojęciem tym można rozumieć sprzeczność z dobrymi obyczajami i ogólnie przyjętymi standardami zachowań społecznych w odniesieniu do zasad korzystania z transportu zbiorowego⁴⁵¹. Należy przyjąć, że *ratio legis* omawianego uprawnienia przewoźnika do odmowy przewozu lub usunięcia pasażera z pojazdu wynika z konieczności zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa przewozu pozostałym pasażerom oraz pracownikom przewoźnika. Zapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa pasażerom jest, jak wcześniej wyjaśniono, jednym z podstawowych obowiązków prawnych przewoźnika. Zatem jako przykład praktycznej realizacji odmowy przewozu można wskazać odmowę przewozu osób agresywnych, znajdujących się pod wpływem środków odurzających. Osoby w takim stanie mogą stanowić bowiem źródło zagrożenia dla innych pasażerów lub obsługi pociągu. Zatem identyfikacja takiej osoby przez obsługę pociągu może skutkować odmową jej przewozu lub usunięciem z pociągu. Należy jednak zastrzec, że każdorazowa ocena przesłanki uzasadniającej odmowę przewozu lub usunięcie pasażera z pociągu powinna być dokonana przez pryzmat obiektywnych kryteriów. Nadużycie prawa do odmowy przewozu lub usunięcia pasażera z pociągu mogłoby bowiem być traktowane jako dyskryminujące działanie przewoźnika.

Charakter uzupełniający prawo przewozu mają dwa uprawnienia, które należy rozpatrywać łącznie z prawem do przewozu, czyli prawo do przewozu bagażu oraz prawo do przewozu rowerów. Łączenie podróży koleją i rowerem wskazuje się jako najbardziej ekologiczną formę transportu⁴⁵². Z tego względu możliwość przewozu rowerów podczas podróży koleją powinna być coraz bardziej powszechna dla pasażerów. W rozporządzeniu 1371/2007 przesądzono, że pasażer może zabrać ze sobą łatwo przenośne przedmioty oraz zwierzęta żywe. Możliwy jest również przewóz rowerów, o ile są one łatwe do przemieszczenia,

⁴⁵⁰ Tj. art. 9 ust. 2 lit. b załącznika nr 1 do rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁵¹ Należy przy tym zwrócić uwagę na podobieństwo regulacji zawartej w Prawie przewozowym. Zgodnie z art. 15 ust. 3 Prawa przewozowego, osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałyby to zasady współżycia społecznego.

⁴⁵² Szerzej zob. F. Küster, E. Lancaster, *Bike carriage on long-distance trains: 7 basic services that give cyclist a smile. A collection of good practice examples from across Europe*, European Cyclists' Federation, Bruksela 2013.

nie ograniczają możliwości podróżowania innym pasażerom oraz jeżeli umożliwia to dany typ taboru. Przewóz rowerów może się wiązać z dodatkową opłatą⁴⁵³. Istnieją jednak liczne utrudnienia w połączeniach kolejowych, związane z przewozem rowerów. Problemem jest brak lub ograniczona liczba miejsc dostosowanych do przewozu rowerów w pociągach. Ponadto barierą dla podróży z rowerem są dodatkowe i niejednolite opłaty za przewóz roweru pobierane przez przewoźników kolejowych oraz problemy z rezerwacją miejsca na przewóz roweru w momencie zakupu biletu. Z tego względu przewoźnicy kolejowi powinni dążyć do wdrażania w tym zakresie odpowiednich rozwiązań o charakterze technicznym i informatycznym, uwzględniających oczekiwania pasażerów. Ważną rolę w tym zakresie pełnią projektanci oraz producenci taboru kolejowego, którzy mają decydujący wpływ na wykorzystanie dostępnej przestrzeni pojazdów kolejowych. Optymalne, ergonomiczne rozwiązania w zakresie przewozu rowerów powinny być również przedmiotem zainteresowania przewoźników i organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy przeprowadzają procedury zakupowe. Ponadto wskazane jest wdrażanie oczekiwanych przez społeczeństwo zmian w systemach dystrybucji biletów i rezerwacji miejsc. Możliwość zakupu biletu i rezerwacji miejsca na przewóz roweru podczas jednej transakcji powinna być standardem stosowanym przez wszystkich przewoźników oferujących pasażerskie przewozy kolejowe.

Kolejnym istotnym uprawnieniem pasażerów w transporcie kolejowym jest prawo do informacji⁴⁵⁴. Przedsiębiorstwa kolejowe oraz sprzedawcy biletów zobowiązani są do udzielenia informacji określonych w załączniku II⁴⁵⁵ część I do rozporządzenia 1371/2007. Przedmiotowe informacje powinny być przekazywane na żądanie pasażera⁴⁵⁶. W przywołanym załączniku zawarto wyliczenie zupełne kategorii informacji, które przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są dostarczyć pasażerom przed rozpoczęciem podróży. Zaliczają się do nich ogólne warunki

⁴⁵³ Por. art. 5 rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁵⁴ Szerzej w tym zakresie zob. K. Kłosowski, *Prawo pasażera do informacji – uwagi na tle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016, s. 145-159; w kontekście prawa do informacji zob. również R. Blicharz, *Informacja i prawo do informacji. Wybrane zagadnienia* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2022, nr 334, s. 203 i n.

⁴⁵⁵ Załącznik II do rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁵⁶ Zob. art. 8 rozporządzenia 1371/2007.

umów, które mają zastosowanie do realizowanego przewozu. Są to przede wszystkim regulaminy przewozu przyjmowane przez pasażerskich przewoźników kolejowych⁴⁵⁷. Ponadto słusznie wskazano, że do grupy informacji dostarczanych przed podróżą zalicza się rozkład jazdy, który stanowi podstawowe źródło informacji w zakresie możliwości odbycia podróży. Przyjęto, że pasażerowie powinni otrzymywać informacje w zakresie możliwości zrealizowania najszybszej podróży. Należy przez to rozumieć obowiązek informowania pasażerów np. o możliwych przesiadkach oraz różnych wariantach podróży, zapewniających dotarcie do miejsca docelowego w jak najkrótszym czasie.

Kolejną, istotną kategorię z perspektywy prawa do przewozu przysługującego wszystkim pasażerom, stanowią informacje dotyczące dostępności, warunków dostępu oraz dostosowania taboru kolejowego do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej⁴⁵⁸. Osoby te również mają prawo do przemieszczania się, swobodnego wyboru usług⁴⁵⁹ i braku dyskryminacji w pasażerskich przewozach kolejowych⁴⁶⁰. Warunki dostępu do usług, o których mowa, to przede wszystkim zasady udzielania pomocy podczas przemieszczania się na terenie stacji kolejowej, podczas wsiadania do pociągu, wysiadania oraz na pokładzie pociągu. Na każdym z tych etapów podróży przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są do udzielania niezbędnej pomocy pasażerom⁴⁶¹. Przed podróżą pasażerowie powinni otrzymywać także informacje dotyczące możliwości i warunków przewozu rowerów oraz dostępności miejsc w wagonach różnych kategorii, w tym wagonach sypialnych. Ponadto pasażerski przewoźnik kolejowy zobowiązany jest do przekazywania pasażerom informacji dotyczących ewentualnych zakłóceń w ruchu, w tym spodziewanych opóźnień. Pasażerowie powinni mieć również zapewniony dostęp do informacji w zakresie usług dodatkowych świadczonych na pokładzie pociągu, np. w wagonach restauracyjnych. Uregulowano także

⁴⁵⁷ Por. art. 4 Prawa przewozowego; zob. również M. Masternak, M. M. Masternak, *Charakter prawny regulaminów przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym*, *Studia Iuridica Toruniensia* 2020, tom XXVI, s. 255-275.

⁴⁵⁸ Por. motyw 10 preambuły rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁵⁹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Niedozwolone kryteria różnicujące* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 6, Warszawa 2020, s. 390-394.

⁴⁶⁰ Szerzej w tym zakresie S. Gajewski, *Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.

⁴⁶¹ Zob. art. 22-24 rozporządzenia 1371/2007.

konieczność ustalenia i rozpowszechnienia procedur odbioru zagubionego bagażu oraz składania skarg na świadczone usługi. Katalog informacji przekazywanych pasażerom przed rozpoczęciem podróży jest więc rozbudowany i obejmuje najważniejsze obszary, w których pasażerowie mogą uzyskać niezbędne informacje dotyczące interesujących ich połączeń kolejowych. Można przyjąć, że informacje te stanowią minimalny zakres danych niezbędnych do podjęcia decyzji o wyborze konkretnego połączenia przez pasażera.

Natomiast w trakcie podróży przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są do udzielenia pasażerom przynajmniej tych informacji, które wskazane są w załączniku II część II do rozporządzenia. Do grupy tych informacji zaliczono usługi świadczone w pociągu, informacje o następnej stacji oraz informacje o opóźnieniach. Ponadto pasażerowie powinni otrzymywać komunikaty dotyczące głównych możliwości przesiadek oraz informacje obejmujące kwestie bezpieczeństwa i ochrony. Realizacja tych obowiązków informacyjnych przez pasażerskich przewoźników kolejowych powinna odbywać się przy wykorzystaniu dostępnych rozwiązań technicznych i cyfrowych. Informacje, o których mowa, mogą być przekazywane np. przy pomocy systemów dynamicznej informacji pasażerskiej, komunikatów głosowych i wizualnych.

Pasażerscy przewoźnicy kolejowi, którzy wykonują przewozy w Polsce, dysponują taborem, którego średni okres eksploatacji, w zależności od typu, wynosi nawet 35 lat⁴⁶². Z tego względu praktyczna realizacja obowiązku dostarczania pasażerom, w czasie rzeczywistym, wszystkich wymienionych wyżej informacji, jest utrudniona. Nie stanowi to jednak okoliczności zwalniającej przewoźników kolejowych z realizacji obowiązku prawnego. Należy również zwrócić uwagę, że realizacja obowiązku informacyjnego w zakresie dostarczania pasażerom informacji dotyczących opóźnień, wymaga współpracy pomiędzy pasażerskimi przewoźnikami kolejowymi i zarządcami infrastruktury kolejowej, którzy dysponują bieżącymi informacjami w zakresie ruchu kolejowego i utrudnień na sieci kolejowej⁴⁶³. Z kolei informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony, które również powinny być przekazywane pasażerom podczas podróży,

⁴⁶² I. Góra, *Potencjał taborowy. Trendy i prognozy*, Rytm 2020, s. 13, dostęp online: <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/15650,Czterdziestolatki-na-torach.html?search=76514090352> [dostęp 13.06.2021 r.].

⁴⁶³ Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 listopada 2012 r., C-136/11, SIP Legalis nr 546176.

obejmują przede wszystkim procedury postępowania w przypadku zagrożenia, ewakuacji i kradzieży⁴⁶⁴.

Przykładem naruszenia prawa do informacji wynikającego z rozporządzenia 1371/2007 jest niezapewnienie przez zarządcę infrastruktury kolejowej informacji o rozkładzie jazdy na terenie stacji kolejowych⁴⁶⁵. Rozkład jazdy jest bowiem dla pasażerów podstawowym źródłem informacji o możliwości podróży w określonych relacjach. Na zarządcach infrastruktury kolejowej spoczywa obowiązek publikacji aktualnego oraz przyszłego rozkładu jazdy z odpowiednim wyprzedzeniem. Brak możliwości zapoznania się przez pasażerów z rozkładem jazdy stanowi zatem naruszenie prawa do informacji. Ponadto pasażerscy przewoźnicy kolejowi nie są uprawnieni do decydowania o zakresie i momencie przekazywania poszczególnych informacji pasażerom, albowiem wynika to wprost z rozporządzenia 1371/2007⁴⁶⁶. Brak bieżących informacji o ruchu pociągów, takich jak godzina odjazdu, przyjazdu lub aktualne opóźnienie może powodować dla pasażerów trudności, połączone z brakiem poczucia bezpieczeństwa⁴⁶⁷. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy zarządca infrastruktury lub pasażerski przewoźnik kolejowy nie przekazuje pasażerom wymaganych informacji o ostatnim połączeniu w dobie lub gdy z uwagi na brak przedmiotowych informacji pasażer nie ma możliwości oszacowania niezbędnego czasu dojazdu na przykład na lotnisko, z którego planuje kontynuować podróż.

Kolejnym prawem pasażerów kolei wynikającym z przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest prawo do odszkodowania. Uprawnienie to ma wpływać na rozwój sektora pasażerskich przewozów kolejowych⁴⁶⁸. Odszkodowanie w przypadku opóźnienia połączenia kolejowego z jednej strony ma rekompensować pasażerowi niedogodności wynikające z takiego opóźnienia. Z drugiej strony ma również przyczynić się do takiej organizacji i realizacji usług

⁴⁶⁴ Szerzej w tym zakresie E. Załoga, *Bezpieczeństwo i ochrona pasażera w transporcie kolejowym w kontekście wyzwań mobilności starzejącego się społeczeństwa europejskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie 2018, Zeszyt naukowy nr 166, s. 165 i n., M. Garlikowska, *Czynniki wpływające na postrzeganie transportu kolejowego w kategoriach niezawodności*, Problemy Kolejnictwa 2014, nr 165, s. 44-47.

⁴⁶⁵ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2013 r., XVII AmK 2/11, SIP Legalis nr 2129335.

⁴⁶⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., VII SA/Wa 1382/12, SIP Legalis nr 842806.

⁴⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2017 r., II GSK 301/17, SIP Legalis nr 1605055.

⁴⁶⁸ Por. motyw 13 preambuły rozporządzenia 1371/2007.

przewozowych przez pasażerskich przewoźników kolejowych, by opóźnienia pociągów były jak najmniejsze⁴⁶⁹. Pasażer może żądać odszkodowania od przedsiębiorstwa kolejowego za opóźnienie pociągu pomiędzy podanym na bilecie miejscem wyjazdu a miejscem docelowym, za które nie otrzymał on zwrotu kosztów biletu. Pasażer nie traci przy tym prawa do przewozu⁴⁷⁰. Oznacza to, że pasażer, niezależnie od przysługującego mu uprawnienia w zakresie dochodzenia roszczenia od pasażerskiego przewoźnika kolejowego, może kontynuować podróż opóźnionym pociągiem. Opóźnienie połączenia nie powoduje bowiem nieważności umowy przewozu. Rozporządzenie 1371/2007 określa minimalne stawki odszkodowań w przypadku opóźnienia połączeń. Pasażerowi przysługuje prawo do odszkodowania w wysokości 25% ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego od 60 do 119 minut oraz 50% ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego 120 minut lub więcej. Istotne jest jednak, że opóźnienie, o którym mowa, dotyczy przyjazdu pociągu na stację końcową relacji wskazanej na bilecie. Opóźnienie pociągów wyłącznie na stacjach pośrednich takiej relacji nie uprawnia pasażera do dochodzenia odszkodowania od pasażerskiego przewoźnika kolejowego. Ponadto odszkodowanie przysługuje również tym pasażerom, którzy posiadają bilet okresowy, np. miesięczny, kwartalny lub roczny i w okresie ważności tego biletu połączenia kolejowe są opóźnione lub odwołane. Brak jest jednak jednoznacznego określenia częstotliwości i wymiaru opóźnień lub liczby odwołań pociągów. W tym zakresie rozporządzenie 1371/2007 zawiera odesłanie do warunków przyznawania odszkodowań określanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, w których wskazane powinny być kryteria dotyczące opóźnienia oraz sposób obliczenia odszkodowania w takiej sytuacji. *De lege ferenda* wskazane jest doprecyzowanie warunków dochodzenia odszkodowań w takich przypadkach. Pasażerowie podróżujący na podstawie biletów okresowych mogą w praktyce doświadczać skutków opóźnień pociągów z większą częstotliwością niż osoby, które odbywają przejazdy na podstawie biletów jednorazowych. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy na danej linii kolejowej, na której wykonywane są przewozy, prowadzone są

⁴⁶⁹ Jak wynika z danych Urzędu Transportu Kolejowego za 2020 r., 94,62% wszystkich uruchomionych pociągów pasażerskich dojechało do stacji końcowej punktualnie (nie uwzględnia się połączeń opóźnionych poniżej 6 minut) – zob. Urząd Transportu Kolejowego, *Punktualność pociągów pasażerskich 2020*, Warszawa 2021, s. 3.

⁴⁷⁰ Tj. art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007.

prace modernizacyjne, będące częstą przyczyną opóźnień pociągów⁴⁷¹. Ponadto należy wskazać, że w przypadku opóźnienia odszkodowanie powinno zostać obliczone w oparciu o cenę, jaką pasażer faktycznie zapłacił za usługę. Oznacza to, że przy korzystaniu z wszelkiego typu ulg, zarówno mających źródło w ustawie⁴⁷², jak i regulacjach wewnętrznych przewoźnika kolejowego, podstawą obliczenia wysokości odszkodowania będzie realnie poniesiony koszt, po obliczeniu ulgi, a nie całkowita wartość pełnego biletu na przejazd daną klasą na konkretnym odcinku podróży. Natomiast w sytuacji, gdy umowa przewozu obejmuje podróż w dwie strony, wówczas odszkodowanie za opóźnienie obliczane jest na podstawie połowy ceny zapłaconej za bilet.

Pasażer nie posiada jednak uprawnienia do odszkodowania, jeśli został poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu lub jeśli opóźnienie w wyniku kontynuacji podróży innym połączeniem lub poprzez zmianę trasy jest krótsze niż 60 minut. W praktyce takie ograniczenie prawa do odszkodowania może powodować wątpliwości. Nie został bowiem dookreślony sposób, w jaki pasażer powinien zostać poinformowany o takim opóźnieniu. W postępowaniu reklamacyjnym trudny do udowodnienia może być fakt uzyskania przez pasażera przedmiotowych informacji. Z tego względu zasadne jest doprecyzowanie warunków wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej pasażerskich przewoźników kolejowych we wskazanych przypadkach. Przykładowo, w celu wykazania, że pasażer został poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu, przedsiębiorstwa kolejowe mogłyby stosować odpowiedni formularz informacyjny, w którym pasażer poświadczalby, że został poinformowany o aktualnym opóźnieniu pociągu. W przypadku sprzedaży biletów w zautomatyzowanych kanałach dystrybucji, pasażerowie mogliby otrzymywać stosowną informację o opóźnieniu pociągu w formie komunikatu, który uniemożliwiałby dokonanie zakupu bez potwierdzenia przez pasażera, że zapoznał się z jego treścią.

Przy wypłacie odszkodowania nie należy jego kwoty pomniejszać o dodatkowe koszty związane z obsługą transakcji⁴⁷³. Takim dodatkowym

⁴⁷¹ Urząd Transportu Kolejowego, *Punktualność pociągów pasażerskich 2020*, Warszawa 2021, s. 12.

⁴⁷² Szerzej zob. M. Etel, A. Piszcz (red.), *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 18a ustawy o transporcie drogowym, teza 2.

⁴⁷³ Art. 17 ust. 3 rozporządzenia 1371/2007.

kosztem mogą być np. opłaty związane z transferem środków pieniężnych na rachunek bankowy. Istotne jest to, że przedsiębiorstwa kolejowe mogą ustalić w wewnętrznych regulacjach kwotowy próg minimalny, poniżej którego odszkodowanie nie będzie wypłacane. Jednak w przypadku przyjęcia takiego ograniczenia, wysokość progu, o którym mowa, nie może przekraczać równowartości 4 euro⁴⁷⁴. Celem przedmiotowego ograniczenia jest przeciwdziałanie przypadkom, w którym koszty korespondencji dotyczącej roszczenia są wyższe niż wartość odszkodowania.

Przykładem naruszenia prawa do odszkodowania jest odmowa przez pasażerskiego przewoźnika kolejowego wypłaty rekompensaty z tytułu opóźnienia pociągu⁴⁷⁵. Nie istnieją bowiem przesłanki wyłączające odpowiedzialność przewoźnika za opóźnienie pociągu, które uprawniałyby ten podmiot do odmowy wypłaty odszkodowania pasażerowi. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pasażerski przewoźnik kolejowy nie może odmówić wypłaty odszkodowania z uwagi na zaistnienie przesłanki siły wyższej, ponieważ w rozporządzeniu 1371/2007 nie określono takiego wyjątku⁴⁷⁶. W ocenie Trybunału odmienna interpretacja skutkowałaby podważeniem zasadniczego celu w postaci ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym, do którego osiągnięcia zmierza przedmiotowe rozporządzenie⁴⁷⁷.

Pasażerowie posiadają również prawo do pomocy. Jednym z rodzajów takiej pomocy jest udzielanie informacji dotyczących podróży oraz przysługujących pasażerowi praw. W przypadku, gdy połączenie kolejowe nie może być dalej wykonywane, przewoźnik kolejowy powinien zorganizować możliwie szybko transport zastępczy. Nie określono środków transportu zastępczego. Można jednak przyjąć, że przedmiotowym środkiem będzie przykładowo pociąg tego samego lub innego przewoźnika kolejowego, autokar,

⁴⁷⁴ Wynika to z art. 17 ust. 3 rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁷⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2016 r., VII SA/Wa 462/16, SIP Legalis nr 1592885, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 1084/15, SIP Legalis nr 1322237 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 r., II GSK 915/13, SIP Legalis nr 1247997.

⁴⁷⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 września 2013 r., C-509/11, SIP Legalis nr 735824; szerzej K. Kłosowski, *Sila wyższa nie wyłącza prawa do częściowego zwrotu ceny biletu. Głosa do wyroku TSUE z 26 września 2013 r. w sprawie C-509/11 ÖBB-Personenverkehr AG*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7(3), s. 112-120.

⁴⁷⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 września 2013 r., C-509/11, SIP Legalis nr 735824

taksówka lub samolot, przy pomocy których pasażer będzie mógł dotrzeć do miejsca docelowego podróży. Niektórzy pasażerscy przewoźnicy kolejowi w Polsce dysponują zapleczem taborowym, na które składają się, oprócz pociągów, także autokary, wykorzystywane do przewozu pasażerów w przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu. Ponadto przewoźnicy kolejowi zlecają usługi przewozu zastępczego podwykonawcom, najczęściej przewoźnikom autokarowym. Pomiędzy pasażerskimi przewoźnikami kolejowymi zawierane są także porozumienia w zakresie wzajemnego honorowania biletów. W przypadku wystąpienia utrudnień w ruchu pasażerowie mogą, bez konieczności zakupu nowego biletu, skorzystać z usługi przewozowej innego przewoźnika. W takim przypadku przewoźnik zastępczy powinien zapewnić pasażerom odpowiednie warunki komfortu, bezpieczeństwa i wygody podczas podróży. Przewóz zastępczy powinien odbywać się w środkach transportu gwarantujących porównywalną lub wyższą jakość względem pierwotnego środka transportu. Warunek ten nie jest jednak w każdym przypadku możliwy do spełnienia, co wynika między innymi ze specyfiki transportu autobusowego. Przykładowo w autokarach nie jest możliwe zapewnienie pasażerom obsługi gastronomicznej lub przestrzeni z miejscami do leżenia, tak jak ma to miejsce w wagonach restauracyjnych i sypialnych. Przewoźnicy wykonujący przewóz zastępczy powinni uwzględniać ponadto potrzeby osób z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej sprawności ruchowej. Również osoby podróżujące z rowerami nie mogą być wykluczone z przewozu zastępczego. W praktyce dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz grup osób podróżujących z rowerami organizowany jest specjalny transport, na przykład przystosowanym do takiego przewozu autobusem.

Ponadto z rozporządzenia 1371/2007 wynika obowiązek państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wyznaczenia właściwego organu (NEB – ang. *National Enforcement Bodies*), który będzie sprawował ochronę nad prawami wynikającymi z przepisów tego aktu ⁴⁷⁸. W Polsce rola ta została powierzona Prezesowi UTK. Organy NEB zobowiązane są do ścisłej współpracy oraz wymiany informacji dotyczących realizowanych zadań, zasad podejmowania decyzji oraz stosowanych praktyk w zakresie ochrony praw pasażerów

⁴⁷⁸ Zob. art. 31 rozporządzenia 1371/2007.

wynikających z rozporządzenia 1371/2007. Rolę koordynatora tej współpracy pełni Komisja Europejska. Jedną z inicjatyw Komisji Europejskiej w związku z tą inicjatywą jest wspomniany wcześniej dokument pt. Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Ponadto Komisja pełni rolę moderatora bieżącej współpracy pomiędzy organami NEB. Realizacja przedmiotowej współpracy odbywa się za pośrednictwem cyklicznych spotkań, podczas których omawiane są najważniejsze problemy identyfikowane przez Komisję, organy krajowe oraz organizacje reprezentujące pasażerów. Komisja wdrożyła również internetową platformę, umożliwiającą wewnętrzną wymianę bieżących informacji pomiędzy wszystkimi organami NEB oraz pomiędzy organami NEB a Komisją w sprawach dotyczących ochrony praw pasażerów ustanowionych rozporządzeniem 1371/2007. Zapewnienie przez Komisję wskazanych form współpracy należy ocenić pozytywnie. Możliwość wymiany informacji w trybie roboczym pomiędzy wszystkimi organami NEB, przy udziale Komisji daje możliwość szybkiego reagowania na występujące problemy. Umożliwia również wdrażanie podobnych rozwiązań w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przyjętych na poziomie UE przepisów w zakresie ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym.

W kontekście wdrażania jednolitych rozwiązań w omawianym zakresie należy wskazać na zagadnienie zakresu stosowania rozporządzenia 1371/2007. Unijny prawodawca dostrzegł, że przedsiębiorstwa kolejowe w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej mogą mieć trudności ze stosowaniem wszystkich przepisów rozporządzenia w momencie ich wejścia w życie. Z tego powodu państwa członkowskie otrzymały prawo przyznawania czasowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia dotyczących krajowych kolejowych usług pasażerskich w wewnętrznym dalekobieżnym ruchu kolejowym.

Zwolnienia, o których mowa, mogą wyłączać stosowanie określonych przepisów zarówno w oznaczonym przedziale czasowym, jak również bezterminowo. Prowadzi to do znacznego zróżnicowania zakresu uprawnień pasażerów korzystających z różnych rodzajów połączeń. Inny jest bowiem zakres dopuszczalnych wyłączeń przepisów rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do połączeń o charakterze miejskim, podmiejskim i regionalnym oraz

dalekobieżnych połączeń krajowych i połączeń międzynarodowych. Zróżnicowane są również zakresy stosowania przepisów tego rozporządzenia w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z badania przeprowadzonego na zlecenie Komisji Europejskiej, które objęło łącznie 17 państw⁴⁷⁹ wynika, że tylko 4 kraje nie przyjęły przedmiotowych wyłączeń⁴⁸⁰. Część z państw przyjęła wyłączenia tylko w stosunku do połączeń o charakterze miejskim, podmiejskim i regionalnym, deklarując stosowanie rozporządzenia 1371/2007 w pełnym zakresie w stosunku do krajowych połączeń dalekobieżnych oraz połączeń do stacji położonych w państwach poza granicami UE⁴⁸¹. Z kolei inne państwa postanowiły przyjąć zwolnienia w stosunku do wszystkich rodzajów połączeń, wskazując wybrane⁴⁸² lub wszystkie możliwe⁴⁸³ przepisy, które nie będą stosowane. W przypadku dużej części państw członkowskich UE nie podjęto decyzji o wyłączeniu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do połączeń prowadzących do stacji kolejowych położonych na terenie państw spoza UE. Wynikało to z faktu, iż w krajach tych nie istniała przedmiotowa kategoria połączeń⁴⁸⁴. Należy również podkreślić, że w porządkach prawnych niektórych państw członkowskich UE, które postanowiły odsunąć w czasie wejście w życie przepisów rozporządzenia dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, istnieją już bardziej korzystne dla pasażerów regulacje⁴⁸⁵.

Polski ustawodawca również przyjął rozwiązania dotyczące zakresu stosowania przepisów przedmiotowego rozporządzenia. W czerwcu 2009 r.⁴⁸⁶ wprowadzono liczne wyłączenia ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007⁴⁸⁷. Ponadto określono tryb postępowania związanego

⁴⁷⁹ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012, s. 8. Zasięg badania obejmował łącznie 17 państw członkowskich UE, tj.: Austrię, Belgię, Czechy, Danię, Finlandię, Francję, Niemcy, Węgry, Włochy, Litwę, Holandię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Hiszpanię, Szwecję i Wielką Brytanię, która w momencie przeprowadzania badania była państwem członkowskim UE.

⁴⁸⁰ Tj. Dania, Włochy, Niderlandy oraz Szwecja.

⁴⁸¹ Np. Austria i Niemcy,

⁴⁸² Np. Bułgaria i Łotwa.

⁴⁸³ Tj. Irlandia.

⁴⁸⁴ Np. Słowacja, Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania, Irlandia.

⁴⁸⁵ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012, s. 8.

⁴⁸⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 214, poz. 1658 ze zm.

⁴⁸⁷ W stosunku do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami UE do 30.06.2011 r. nie stosowano przepisów tego rozporządzenia, z wyjątkiem art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia. Natomiast w stosunku do miejskich,

z przyznawaniem przez państwo polskie czasowych zwolnień ze stosowania przedmiotowego rozporządzenia. Przyznane zwolnienie może zostać przedłużone dwukrotnie, na wniosek zainteresowanego podmiotu, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat⁴⁸⁸. Wniosek taki powinien zostać skierowany do ministra właściwego do spraw transportu do dnia 31 maja 2014 r., a w przypadku wnoszenia o kolejne zwolnienie do dnia 31 maja 2019 r. To właśnie ministrowi właściwemu do spraw transportu przyznano kompetencję ustalenia listy krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami UE, zwolnionych ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007. Jak określono, wskazany minister przy ustalaniu listy połączeń powinien kierować się możliwościami finansowymi i organizacyjnymi podmiotów wnoszących o takie zwolnienie. Efektem przyjęcia omawianej regulacji było wydanie przez Ministra Infrastruktury w maju 2011 r. rozporządzenia w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007⁴⁸⁹. Przedmiotowe zmiany weszły w życie 1 lipca 2011 r. Wyłączono w stosunku do kolejowych krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami UE stosowanie części przepisów rozporządzenia 1371/2007⁴⁹⁰.

Regulacja Ministra Infrastruktury z maja 2011 r. straciła moc obowiązującą w grudniu 2014 r. Minister właściwy ds. infrastruktury w listopadzie 2014 r. wydał kolejne rozporządzenie⁴⁹¹, które określiło zakres wyłączeń przepisów rozporządzenia 1371/2007 od 3 grudnia 2014 r. do 3 grudnia 2019 r. Na podstawie przedmiotowego aktu, do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej, nie stosowano trzech przepisów tego rozporządzenia⁴⁹². Były

podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób – bezterminowo wprowadzono wyłączenie stosowania przepisów tego rozporządzenia, z wyjątkiem przepisów art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁸⁸ Por. art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁸⁹ Dz. U. z 2011r. Nr 117, poz. 683.

⁴⁹⁰ Z wyjątkiem art. 4, art. 5, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 25, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29. Ponadto, zgodnie z § 2 wskazanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury, do kolejowych krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami UE, realizowanych pociągami rodzaju *Expres*, *InterCity*, *Express InterCity*, *EuroCity*, *EuroNight* stosowano także art. 13 i art. 17 rozporządzenia 1371/2007.

⁴⁹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1680.

⁴⁹² Tj. art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007; szerzej o zmianach w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w Polsce od 3.12.2014 r. zob. K. Kłosowski, *Z korzyścią dla pasażerów – nowe prawa już obowiązują*, Kurier Kolejowy 2015, nr 2(3301),

to przepisy dotyczące zapewnienia dostępności informacji pasażerskiej, infrastruktury i taboru osobom z niepełnosprawnością oraz wymagań w zakresie tworzenia systemów informatycznych wspierających sprzedaż biletów.

Kolejnym aktem prawnym regulującym zakres stosowania w Polsce przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest obowiązujące aktualnie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z listopada 2019 r. Zakres przyjętych wyłączeń stosowania rozporządzenia 1371/2007 jest tożsamy względem rozporządzenia z 2014 r. Zmianie uległ jednak okres, w jakim zwolnienia przyjęto, czyli od 3 grudnia 2019 r. do 3 grudnia 2024 r. Natomiast do chwili obecnej nie został zmieniony zakres stosowania rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów osób, wynikający z przepisów ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.

Dokonując oceny dotychczasowej praktyki w zakresie przyjmowania przedmiotowych zwolnień należy wskazać, że każdorazowo przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie wskazywano na istotne obciążenia finansowe przedsiębiorstw kolejowych, związane z dostosowaniem zasobów tych podmiotów do prawidłowej realizacji rozporządzenia 1371/2007. Stosowanie omawianego aktu w pełnym zakresie oznaczałoby konieczność poczynienia w relatywnie krótkim okresie dużych nakładów inwestycyjnych w tabor kolejowy, infrastrukturę sieciową oraz systemy informatyczne zapewniające bezpieczeństwo transportu kolejowego i wymianę informacji pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi oraz systemy wspierające obsługę pasażerów. Przyjęcie przez polskiego ustawodawcę wyłączeń ze stosowania rozporządzenia 1371/2007 nie powinno być postrzegane jako naruszenie tej regulacji. Możliwość przyjmowania przedmiotowych zwolnień przez państwa członkowskie należy bowiem do ich autonomii decyzyjnej, w granicach wyznaczonych przez prawodawcę europejskiego, który wyraźnie wskazał, że celem przyjmowanych wyłączeń ma być zagwarantowanie wszystkim państwom członkowskim oraz przedsiębiorstwom kolejowym odpowiedniej rezerwy czasowej na dostosowanie posiadanych zasobów. Należy zatem wskazać, że regulacje polskiego ustawodawcy dotyczące przedmiotowych wyłączeń charakteryzują się dużym poziomem ogólności. Jednocześnie brak jest oficjalnych, długofalowych strategii,

s. 20-21 oraz M. Szarmach, *Nowa pula praw dla pasażerów kolei*, Raport Kolejowy 2015, nr 1, s. 44-48.

stanowiących plan działań niezbędnych do podjęcia przez wszystkich interesariuszy, by osiągnąć w określonym terminie cel, jakim będzie stosowanie rozporządzenia 1371/2007 w pełnym brzmieniu. W tym zakresie wskazane byłoby podjęcie przez ministra właściwego do spraw transportu działań zmierzających do przyjęcia dokumentów strategicznych, kształtujących kierunki działań niezbędnych do zagwarantowania pasażerom kolei najwyższych standardów i jakości usług. Postulowany plan działań powinien obejmować również zmianę w zakresie bezterminowych wyłączeń przyjętych w ustawie o transporcie kolejowym. Zmiana w tym zakresie byłaby wskazana, ponieważ brak terminu granicznego obowiązywania wskazanych wyłączeń sprawia, że przedsiębiorstwa kolejowe nie są odpowiednio zmotywowane do podejmowania odpowiednich działań ukierunkowanych przykładowo na unowocześnienie taboru czy podnoszenie jakości świadczonych usług.

Jak wskazała Komisja Europejska, autonomia decyzyjna przyznana poszczególnym państwom członkowskim Unii Europejskiej w zakresie przyjmowania zwolnień ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 doprowadziła jednocześnie do sprzeczności z celem, jakim jest utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁴⁹³. Ponadto Komisja wskazała, że stosowanie zwolnień, szczególnie w przypadku usług krajowych, istotnie zróżnicowało zakres praw pasażerów w Unii Europejskiej⁴⁹⁴. Zwolnienia stosowane w państwach członkowskich uniemożliwiają stworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorstw kolejowych w całej Unii Europejskiej. Pozbawiają one również pewności prawa pasażerów podróżujących koleją i utrudniają im swobodne korzystanie z praw wynikających z rozporządzenia 1371/2007⁴⁹⁵. W związku z tym, w znowelizowanej wersji rozporządzenia 1371/2007, przyjęto zmiany w zakresie możliwości dalszego przyznawania wyłączeń ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007. Kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części pracy.

Ochrona praw wynikających z rozporządzenia 1371/2007 ma dwojaki charakter. Z jednej strony indywidualny pasażer może złożyć skargę do Prezesa UTK, dotyczącą naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007 przez

⁴⁹³ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012.s. 4.

⁴⁹⁴ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady, *Zwolnienia przyznane przez państwa...*, s.4.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, s. 5.

przedsiębiorstwo kolejowe. Wówczas przedmiotem sprawy będzie przede wszystkim ochrona interesu indywidualnego takiego pasażera. Niemniej jednak, poprzez realizację omawianej kompetencji organu, Prezes UTK, sprawuje również ochronę nad interesami szerszej grupy pasażerów. Uzasadnieniem dla takiego poglądu jest fakt, iż wyeliminowanie nieprawidłowości, ocenianej jako naruszenie rozporządzenia 1371/2007, w wyniku reakcji organu na skargę indywidualnego pasażera, przynosi skutek wobec większej, nieokreślonej liczby pasażerów⁴⁹⁶. Istotą nieprawidłowości w takim przypadku jest to, iż nie jest ona skierowana wyłącznie do jednego, oznaczonego pasażera, który istnienie przedmiotowej nieprawidłowości identyfikuje i sygnalizuje organowi. Wskazane naruszenie rozporządzenia 1371/2007 może bowiem negatywnie oddziaływać na nieoznaczoną grupę pasażerów. Usunięcie tej nieprawidłowości będzie istotne z perspektywy interesu indywidualnego poszczególnych pasażerów oraz zbiorowego interesu wszystkich pasażerów korzystających z transportu kolejowego⁴⁹⁷. Przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK może być zatem zarówno sprawa dotycząca indywidualnego pasażera, jak również wszystkich, nieoznaczonych pasażerów. Ochrona interesów pasażerów sprawowana przez Prezesa UTK w analizowanym obszarze jest więc, w niektórych przypadkach, zbliżona do kompetencji związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

W kontekście ewolucji norm prawnych regulujących prawa i obowiązki pasażerów w transporcie kolejowym należy zauważyć, że w 2017 r. rozpoczęto prace nad nowelizacją rozporządzenia 1371/2007⁴⁹⁸. Wskazano wówczas, że pomimo upływu wielu lat od przyjęcia pierwszych rozwiązań prawnych w tym zakresie, w skali całej Unii Europejskiej nadal dostrzegane są problemy związane z dostępnością niezbędnych informacji dla pasażerów, dostępnością transportu kolejowego dla wszystkich pasażerów oraz rozpatrywaniem skarg przez

⁴⁹⁶ T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP Legalis, komentarz do art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, teza 48.

⁴⁹⁷ R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), tom 8b, Warszawa 2018, s. 746.

⁴⁹⁸ Szerzej w tym zakresie zob. I. Góra, K. Kłosowski, *Nowelizacja przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – najważniejsze projektowane zmiany*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 7(7), s. 114-118.

wyznaczone do tego organy⁴⁹⁹. W kwietniu 2021 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowelizację rozporządzenia 1371/2007⁵⁰⁰. Zmiany, co do zasady, będą obowiązywały od 7 czerwca 2023 r. Z tym dniem aktualnie obowiązujące rozporządzenie straci moc obowiązującą i w całości zostanie zastąpione jego zaktualizowaną wersją, oznaczoną numerem 2021/782.

Przyjęte zmiany rozporządzenia 1371/2007 nie mają tak szerokiego zakresu, jak pierwotnie planowany. Wynika to z oddziaływania politycznego państw członkowskich na działania prawotwórcze instytucji UE⁵⁰¹. Nie dokonano zmian w zakresie zwiększenia kwot minimalnych odszkodowań w przypadku opóźnień pociągów, co miało być środkiem służącym zwiększeniu punktualności połączeń przez przewoźników kolejowych. W zakresie dotyczącym obowiązków informacyjnych podmiotów kolejowych, które wzmacniałyby prawo pasażerów do informacji w zakresie rozkładu jazdy oraz stosowanych taryf przewozowych, należy wskazać na jedną zmianę. Jest nią nałożenie na zarządców infrastruktury obowiązku przekazywania przedsiębiorstwom kolejowym, sprzedawcom biletów, organizatorom turystyki i zarządcom stacji danych w czasie rzeczywistym dotyczących przyjazdów i odjazdów pociągów. Dysponując takimi danymi, wskazane podmioty będą mogły rozszerzyć zakres i wiarygodność przekazywanych pasażerom informacji. Dokonano modyfikacji obowiązków przedsiębiorstw kolejowych w obszarze obsługi osób z niepełnosprawnością. Skróceniu ulegnie czas wymaganego zgłoszenia przed podróżą, niezbędnego do zapewnienia odpowiedniej pomocy osobom z niepełnosprawnością⁵⁰². Wprowadzony zostanie również obowiązek przeprowadzania wstępnych oraz cyklicznych szkoleń personelu kolejowego w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnością. Zmiany w tym zakresie należy ocenić pozytywnie,

⁴⁹⁹ Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on rail passengers' rights and obligations (recast)*, COM(2017) 548 final, Bruksela 2017, s. 2-4.

⁵⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 172 z 17 maja 2021 r., s. 1).

⁵⁰¹ M. Szwarz, *Akty ustawodawcze i nie ustawodawcze w prawie Unii Europejskiej* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020, s. 833.

⁵⁰² Obecnie okres ten wynosi minimum 48 godzin przed rozpoczęciem podróży. Zgodnie z nowymi przepisami, okres ten zostanie skrócony do 24 godzin, przy czym do 30 czerwca 2026 r. państwa członkowskie będą mogły zezwolić na stosowanie maksymalnie 36-godzinnego okresu powiadomienia. W przypadku skorzystania z tej możliwości, państwa UE będą zobowiązane powiadomić o tym Komisję Europejską oraz przedstawić informację o podjętych krokach w celu skrócenia tego okresu.

ponieważ w obecnym stanie prawnym nie istnieją regulacje, które nakładałyby na przedsiębiorstwa kolejowe przeprowadzanie szkoleń w przedmiotowym obszarze.

Kolejną zmianą, będącą skutkiem informatyzacji⁵⁰³, jest obowiązek wdrożenia wspólnego, elektronicznego formularza umożliwiającego składanie przez pasażerów wniosków o odszkodowania. Zmiana ta zasługuje na aprobatę, ponieważ rozwiązania cyfrowe w omawianym zakresie pozwolą usprawnić i przyspieszyć rozpatrywanie reklamacji przez przedsiębiorstwa kolejowe. Pozytywną zmianą jest również wzmocnienie prawa do przewozu rowerów. W pociągach, w których wymagana jest rezerwacja miejsc, powinna istnieć możliwość dokonania rezerwacji miejsca do przewozu roweru. Przedsiębiorstwa kolejowe będą mogły jednak ograniczyć przewóz rowerów jeśli będzie to uzasadnione względami bezpieczeństwa, ze względów operacyjnych, ograniczonej liczby miejsc w godzinach szczytu albo gdy nie pozwalają na to warunki techniczne taboru. Dopuszczalne będzie ograniczenie przewozu z uwagi na wagę i wymiary rowerów. Warunki przewozu rowerów powinny być opublikowane przez przedsiębiorstwa kolejowe na stronach internetowych. Przedsiębiorstwa kolejowe i organizatorzy publicznego transportu zbiorowego będą mogli ustanowić plany zwiększania i poprawy przewozu rowerów. Plany te powinny podlegać konsultacji z odpowiednimi organizacjami przedstawicielskimi pasażerów oraz ze społeczeństwem. Zmianą, którą również należy ocenić aprobowo, jest ograniczenie możliwości przyjmowania przez państwa członkowskie kolejnych zwolnień ze stosowania przepisów nowego rozporządzenia⁵⁰⁴.

Dokonując całościowej oceny wprowadzonych zmian w regulacji będącej podstawą europejskiego systemu ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym, należy stwierdzić, że przedmiotowe zmiany mają charakter

⁵⁰³ Pod pojęciem informatyzacji można rozumieć wynik zachodzących w społeczeństwie przemian technologicznych, które zmierzają do powstania społeczeństwa informacyjnego. Etap informatyzacji poprzedza etap komputeryzacji, czyli wprowadzanie komputerów do instytucji publicznych i przedsiębiorstw; szerzej w tym zakresie M. Żurawski, *Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle informatyzacji administracji publicznej*, Toruń 2021, s. 19-24.

⁵⁰⁴ Zgodnie z nowym rozporządzeniem, wyłączenia przyjęte przed 6 czerwca 2021 r. w stosunku do połączeń dalekobieżnych pozostają ważne do dnia, w którym wygasają. Natomiast te, które przyjęto w stosunku do połączeń miejskich, podmiejskich i regionalnych, pozostają ważne do 7 czerwca 2023 r. Możliwe będzie przyjmowanie nowych wyłączeń wybranych przepisów w stosunku do połączeń miejskich, podmiejskich i regionalnych oraz międzynarodowych, przy czym zakres przepisów, które mogą podlegać takim wyłączeniom, został ograniczony. Wybrane przepisy będą mogły być wyłączone maksymalnie do 7 czerwca 2028 r.

ewolucyjny. Stwarzają szansę na osiągnięcie podstawowego celu przedmiotowej regulacji, czyli ustanowienie jednolitego standardu ochrony praw pasażerów na poziomie Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie ograniczenie, choć z wyjątkami, możliwości przyjmowania przez państwa członkowskie dalszych zwolnień ze stosowania omawianej regulacji.

4. Pozasądowa ochrona praw pasażerów

Ochrona praw pasażerów kolei w transporcie kolejowym realizowana jest również w trybie pozasądowym, mającym uzupełniający charakter względem ochrony urzeczywistnianej przez Prezesa UTK. . Z dniem 10 stycznia 2017 r. w życie weszły przepisy ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich⁵⁰⁵ (tzw. postępowań ADR – *Alternative Dispute Resolution*). Przepisy tej ustawy stanowią implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ADR⁵⁰⁶ z 2013 r. do polskiego porządku prawnego. Co do zasady⁵⁰⁷ mają zastosowanie do rozwiązywania sporów konsumenckich między konsumentem mającym miejsce zamieszkania na terytorium RP lub innego niż RP państwa członkowskiego UE a przedsiębiorcą mającym siedzibę na terytorium RP.

Celem tego aktu jest przyczynienie się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej poprzez zapewnienie konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzygnięcie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozstrzygnięcia⁵⁰⁸. Celem dyrektywy ADR jest również stworzenie we wszystkich państwach członkowskich UE podstaw systemu

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. poz. 1823), dalej jako ustawa ADR.

⁵⁰⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz. Urz. UE L Nr 165, s. 63).

⁵⁰⁷ Zgodnie z art. 5 ustawy ADR, aktu tego nie stosuje się m.in. do (i) postępowań, w których spory są rozstrzygane przez osoby zatrudnione lub wynagradzane wyłącznie przez przedsiębiorcę, z którym spór jest toczony, (ii) postępowań reklamacyjnych, rozpatrywania skarg konsumentów przez przedsiębiorcę, a także bezpośrednich negocjacji między konsumentem a przedsiębiorcą, (iii) działań podejmowanych przez sąd w celu rozstrzygnięcia sporu w toku postępowania sądowego, (iv) pozasądowego rozwiązywania sporów między przedsiębiorcami. W kwestii korelacji pomiędzy postępowaniem ADR a postępowaniem cywilnym zob. M. Rudzki, *Uwagi na tle regulacji postępowań ADR w sporach konsumenckich w świetle ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, ADR 2017, nr 3, str. 63-72.

⁵⁰⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy ADR z 14 czerwca 2016 r., Sejm RP, Druk nr 630.

pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. System ten ma objąć swoim zakresem wszelkie zaistniałe na rynku unijnym spory między konsumentem a przedsiębiorcą. Przedmiotowe spory mogą powstawać na tle zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym także umów zawartych za pośrednictwem internetu oraz umów transgranicznych⁵⁰⁹.z drugą stroną w celu bezpośredniego rozwiązania sporu. Przyjęto, że po upływie roku od tego zdarzenia wszczęcie postępowania przez Rzecznika jest niedopuszczalne. Słusznie więc posłużono się tożsamym terminem obowiązującym dla przedawnienia roszczeń dotyczących umowy przewozu, przyjętym w prawie cywilnym. Należy przy tym zastrzec, że początek biegu przedawnienia przedmiotowych roszczeń rozpoczyna się w dniu przewozu lub w dniu, w którym przewóz miał być wykonany⁵¹⁰. Przesłanką odmowy wszczęcia postępowania przez Rzecznika jest również potencjalna możliwość poważnego zakłócenia pracy Rzecznika w związku z rozpatrzeniem sporu. Egzemplifikacją zmaterializowania się takiej okoliczności byłoby złożenie przez wnioskodawcę obszernej dokumentacji, której konieczność analizy powodowałaby zakłócenia funkcjonowania Rzecznika i jego zespołu w zakresie terminowości i efektywności prowadzonych spraw. Niemniej jednak, z uwagi na niedookreślony charakter, interpretacja przedmiotowej przesłanki powinna zostać dokonana przez Rzecznika przez pryzmat obiektywnych kryteriów i odpowiednio uzasadniona.

Postępowanie przed Rzecznikiem ma charakter hybrydowy, posiadający cechy modelu kontradiktoryjnego i inkwizycyjnego. Istotą pierwszego modelu jest spór pomiędzy stronami oraz przedstawianie dowodów w związku z podnoszonymi twierdzeniami⁵¹¹. W kontekście postępowania przed Rzecznikiem istnienie sporu nie budzi wątpliwości. Ponadto strony powinny formułowane twierdzenia popierać materiałem dowodowym. Natomiast inkwizycyjność charakteru postępowania prowadzonego przez Rzecznika polega na realizacji uprawnienia tego podmiotu w zakresie zbierania dokumentów i dowodów, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a które nie zostały przedstawione przez strony postępowania. Ponadto Rzecznik, gdy jest

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 778 Kodeksu cywilnego, teza 5.

⁵¹¹ Ł. Błaszczak, A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Dowody w postępowaniu cywilnym. System Postępowania Cywilnego*, tom 2, Warszawa 2021, s. 596.

to niezbędne do wyjaśnienia sprawy, może wyznaczyć rozprawę i w jej toku pozyskiwać dowody z dokumentów, zeznań stron lub zeznań świadków.

Postępowanie przed Rzecznikiem może być inicjowane wyłącznie na wniosek pasażera. Udział w postępowaniu przedsiębiorcy, jako drugiej strony sporu, nie jest obligatoryjny. Należy bowiem zauważyć, że przedsiębiorca, odmawiając pozytywnego rozpatrzenia reklamacji pasażera na etapie poprzedzającym złożenie wniosku do Rzecznika, powinien złożyć oświadczenie o zgodzie lub odmowie udziału w postępowaniu przed Rzecznikiem⁵¹². W przypadku niezłożenia oświadczenia przyjmuje się, że przedsiębiorca wyraża zgodę na udział w postępowaniu. Postępowanie przed Rzecznikiem charakteryzuje się więc zasadą dobrowolności. Ponadto w przypadku wszczęcia postępowania Rzecznik powinien powiadomić o tym strony oraz przekazać wniosek pasażera podmiotowi będącemu drugą stroną postępowania. Rzecznik powinien również określić termin na zajęcie stanowiska przez przedsiębiorcę. Należy jednak zauważyć, że Rzecznik nie posiada kompetencji w zakresie nakładania sankcji na strony postępowania. Z tego względu nie będzie uprawniony do władczego oddziaływania na przedsiębiorcę będącego stroną sporu, który nie zajmie stanowiska w przedmiocie złożonego przez pasażera wniosku.

Postępowanie przed Rzecznikiem, trwające co do zasady maksymalnie 90 dni, kończy sporządzenie i przekazanie stronom sporu wyniku postępowania. Nie określono szczegółowej formy przedmiotowego dokumentu. Należy jednak przyjąć, że dokument ten powinien stanowić odzwierciedlenie najważniejszych ustaleń z przeprowadzonego postępowania oraz propozycję rozstrzygnięcia sporu, stanowiącą kompromis pomiędzy stronami sporu. Rzecznik wyznacza stronom termin na akceptację wyniku postępowania, przy czym strony mogą na tym etapie wnosić uwagi do proponowanego rozstrzygnięcia. Wskazany wyżej, 90-dniowy termin na zakończenie postępowania przez Rzecznika ma charakter instrukcyjny. Można przyjąć, że co do zasady najpóźniej w tym terminie strony powinny osiągnąć porozumienie, którego potwierdzeniem jest wynik postępowania przedkładany w formie pisemnej przez Rzecznika. Brak odpowiedzi strony na przedstawioną przez Rzecznika propozycję rozstrzygnięcia sporu traktowany jest

⁵¹² Zob. art. 32 ustawy ADR.

jako milcząca zgoda strony postępowania na przedłożony projekt. W przypadku akceptacji wyniku postępowania przez obie strony, Rzecznik kończy postępowanie sporządzając protokół z przebiegu przedmiotowej procedury.

Należy podkreślić, że rozstrzygnięcia Rzecznika Praw Pasażera Kolei nie mają charakteru wiążącego. Nie podlegają zatem egzekucji, nawet jeśli strony na etapie postępowania osiągnęły konsensus i przyjęły proponowany przez Rzecznika sposób rozstrzygnięcia sprawy. Zakończenie postępowania przed Rzecznikiem nie zamyka jednak drogi sądowej. Pasażer może zatem dochodzić roszczeń w procesie cywilnym. Należy również wskazać, że rozstrzygnięcia Rzecznika nie podlegają zaskarżeniu.

Oceniając efektywność funkcjonowania Rzecznika Praw Pasażera Kolei należy zwrócić uwagę na statystykę prowadzonych postępowań. W ciągu pięciu lat funkcjonowania systemu alternatywnego trybu rozstrzygania sporów pasażerskich do Rzecznika skierowano łącznie 1054 wnioski pasażerów. Liczba wniosków w poszczególnych latach wynosiła od 150 do 263 spraw⁵¹³. Ponadto do Rzecznika kierowane były również sprawy pozostające poza właściwością tego podmiotu oraz prośby pasażerów o udzielenie porad i informacji dotyczących funkcjonowania transportu kolejowego. Jak wynika z corocznych sprawozdań Rzecznika, liczba postępowań polubownych, które zakończyły się rozwiązaniem sporu, a w których strony zastosowały się do zaproponowanego przez ten podmiot ADR sposobu rozstrzygnięcia sprawy, wynosi ok. 65%⁵¹⁴. Niewielkie zainteresowanie ze strony pasażerów alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów wynika z niedostatecznej promocji tej procedury. Rzecznik Praw Pasażera Kolei nie jest obecnie powszechnie rozpoznawalnym podmiotem wśród pasażerów. Z tego względu niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do upowszechnienia wiedzy o możliwości dodatkowego sposobu dochodzenia roszczeń wśród pasażerów. Ponadto wskazane jest również bardziej powszechne korzystanie przez Rzecznika z możliwości formułowania zaleceń wobec podmiotów kolejowych. Uwzględnienie w zaleceniach powtarzających się problemów wynikających z praktyki Rzecznika może stanowić źródło wiedzy na temat dobrych oraz złych praktyk, które powinny być odpowiednio wdrażane lub

⁵¹³ <https://www.pasazer.gov.pl/o-rzeczniku/sprawozdania> [dostęp online: 01.06.2022]

⁵¹⁴ <https://www.pasazer.gov.pl/o-rzeczniku/sprawozdania> [dostęp online: 01.06.2022]

zmieniane przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.

Rozdział IV

Funkcja regulacyjna administracji publicznej w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych w świetle ochrony interesu publicznego

1. Otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych

Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie regulacji sektora pasażerskich przewozów kolejowych ma ścisły związek z ochroną interesu publicznego. Organ regulacyjny dysponuje bowiem uprawnieniami do kształtowania zasad świadczenia usług w przedmiotowym sektorze oraz władczego oddziaływania na przedsiębiorców funkcjonujących w tym sektorze. Wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych możliwe jest w trzech trybach. Każdy z tych trybów cechuje się odmiennym źródłem uprawnienia do ich realizacji. Pierwszą podstawą świadczenia usług polegających na kolejowych przewozach pasażerskich są umowy o świadczenie usług publicznych, zwane umowami PSC (ang. *Public Service Contract*). Umowy te zawierane są pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a przewoźnikiem, który określany jest operatorem publicznego transportu zbiorowego. Umowy, o których mowa, oprócz transportu kolejowego, mogą obejmować również wykonywanie przewozów pasażerskich w innym transporcie szynowym⁵¹⁵, a także w transporcie drogowym⁵¹⁶, linowym⁵¹⁷, linowo-terenowym⁵¹⁸, morskim⁵¹⁹ oraz w żegludze

⁵¹⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 19 u.p.t.z. takim transportem jest przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po szynach lub torach kolejowych, w tym tramwajem lub metrem, lub przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po jednej szynie lub na poduszkach powietrznych lub magnetycznych, inny niż transport kolejowy i transport linowo-terenowy.

⁵¹⁶ Na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2201 ze zm.).

⁵¹⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 21 u.p.t.z. pod pojęciem transportu linowego należy rozumieć przewóz osób środkiem transportu poruszającym się za pomocą napowietrznej liny ciągnącej.

⁵¹⁸ Tj., zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 22 u.p.t.z., przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po szynach lub po jednej szynie za pomocą liny napędowej.

⁵¹⁹ Tj. przewóz osób środkiem transportu morskiego po morskich wodach wewnętrznych lub po morzu terytorialnym – zob. art. 4 ust. 1 pkt 23 u.p.t.z.

śródlądowej⁵²⁰. Umowy o świadczenie usług publicznych są podstawowym elementem kształtującym funkcjonowanie systemu publicznego transportu zbiorowego zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i samorządu terytorialnego⁵²¹. Udział pasażerskich przewozów kolejowych uruchamianych w tym trybie w ogólnej liczbie realizowanych połączeń jest dominujący. Jak wynika z danych statystycznych, 98% wszystkich przewozów odbywa się na podstawie umów o świadczenie usług publicznych⁵²².

Podstawą drugiego trybu świadczenia usług polegających na kolejowym przewozie osób są decyzje o przyznaniu otwartego dostępu. Decyzje te wydaje Prezes UTK. Mechanizm otwartego dostępu postrzegany jest jako ochrona usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich przed potencjalnym, negatywnym wpływem wynikającym z uruchomienia nowych połączeń wykonywanych na zasadach komercyjnych⁵²³. Przyznanie uprawnienia do wykonywania przewozów w trybie otwartego dostępu poprzedzone jest bowiem weryfikacją przez organ regulacyjny, czy planowane nowe usługi nie wpłyną niekorzystnie na równowagę ekonomiczną obowiązujących umów PSC. Negatywny, istotny wpływ na przedmiotowe umowy prowadziłyby do obniżenia rentowności usług dofinansowanych ze środków publicznych. Ponadto otwarty dostęp jest również instrumentem urzeczywistniającym konkurencję pomiędzy pasażerskimi przewoźnikami kolejowymi. Umożliwia bowiem uruchamianie przez takich przewoźników połączeń komercyjnych również w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵²⁴. Zainteresowanie wykonywaniem przewozów pasażerskich o charakterze komercyjnym w Polsce odnotować można zarówno ze strony krajowych przewoźników⁵²⁵, takich jak np. „PKP Intercity” S.A.,

⁵²⁰ Art. 1 ust. 1 u.p.t.z.; zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 29 u.p.t.z. żegluga śródlądowa to przewóz osób środkiem transportu wodnego śródlądowego po wodach śródlądowych.

⁵²¹ Por. W. Hartung, *Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w organizacji i świadczeniu usług komunalnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej oraz krajowego porządku prawnego*, Warszawa 2018, s. 205.

⁵²² Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10.

⁵²³ M. Kraśniewski [w:] M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, s. 391.

⁵²⁴ S.A. Jarecki, *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 4(6), s. 87.

⁵²⁵ Tj. np. „PKP Intercity” S.A. (np. decyzja Prezesa UTK z dnia 5 kwietnia 2018 r., znak: DPP-WPAN.717.14.2017.AnK, Dz. Urz. Prezesa UTK z 18 kwietnia 2018 r., poz. 15), POLREGIO sp. z o.o. (np. decyzja Prezesa UTK z dnia 21 sierpnia 2018 r., znak: DPP-WOPN.717.15.2018.PL, Dz. Urz. Prezesa UTK z 5 września 2018 r., poz. 30), Arriva RP sp. z o.o. (np. decyzja Prezesa

POLREGIO sp. z o.o., Arriva RP sp. z o.o., czy też zagranicznych, np. czeski przewoźnicy kolejowi Leo Express Global a.s. i RegioJet a.s.⁵²⁶ Z danych Prezesa UTK wynika, że w ostatnich latach pasażerowie odbywający przejazdy połączeniami komercyjnymi stanowili zaledwie 2% wszystkich osób korzystających z kolei w Polsce⁵²⁷.

Trzecim możliwym trybem świadczenia kolejowych usług przewozowych są pasażerskie przewozy okazjonalne. Ich celem jest zaspokojenie potrzeb przewozowych, które nie zostały przewidziane w realizowanych już na danej linii kolejowej przewozach wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych lub w trybie otwartego dostępu⁵²⁸. Tryb ten jest stosowany przede wszystkim w przypadku uruchamiania nieregularnych lub jednorazowych⁵²⁹ połączeń o charakterze turystycznym⁵³⁰. Pasażerskie przewozy okazjonalne są realizowane również w przypadku zamówienia u przewoźnika kolejowego grupowych przejazdów zorganizowanych, np. przez kibiców udających się na wydarzenia sportowe. Pasażerskim przewozem okazjonalnym nie jest jednak uruchamianie cyklicznych połączeń kolejowych w wybranym okresie, których celem jest obsługa zwiększonych potoków pasażerów⁵³¹. Udział połączeń uruchamianych w tym trybie w ogólnej liczbie realizowanych pasażerskich przewozów kolejowych jest marginalny i wynosi zaledwie 0,03%⁵³².

Otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych jest elementem prawnego modelu regulacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich⁵³³. Zakres zadań organu regulacyjnego, w kontekście otwartego dostępu, ma szczególnie

UTK z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: DRRK-WR.717.30.2017.AnK, Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 18 kwietnia 2018 r., poz. 17).

⁵²⁶ Tj. np. decyzja Prezesa UTK z dnia 12 października 2017 r., znak: DRRK-WR.718.1.2017.KK, Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 13 października 2017 r. oraz decyzja Prezesa UTK z dnia 11 grudnia 2020 r., znak: DPP-WOPN.718.1.2020.AJ, Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 29 grudnia 2020 r., poz. 28.

⁵²⁷ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10.

⁵²⁸ Por. art. 4 pkt 22a u.o.t.k.

⁵²⁹ K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 4 u.o.t.k., n.b. 54.

⁵³⁰ A. Gładysz, P. Czech, B. Łazarz, M. Cieśla, K. Turoń, *Uwarunkowania prawne dotyczące regularnego przewozu osób*, Autobusy 2016, nr 6, s. 1343.

⁵³¹ Por. Urząd Transportu Kolejowego, *Pasażerski przewóz okazjonalny – stanowisko Prezesa UTK* [online: <https://utk.gov.pl/pl/informacje-dla-przedsi/6165,Pasazerski-przewoz-okazjonalny-stanowisko-Prezesa-UTK.html>; dostęp: 26 stycznia 2021 r.].

⁵³² Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10.

⁵³³ M. Kraśniewski [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, s. 385.

znaczenie dla ochrony interesu publicznego⁵³⁴. Ochrona ta, w przypadku przewozów wykonywanych w trybie otwartego dostępu, polega na wyważeniu sprzecznych interesów podmiotów publicznych i prywatnych⁵³⁵. Z jednej strony bowiem ochronie podlega stabilność usług finansowanych ze środków publicznych, natomiast z drugiej objęta tą ochroną jest konkurencja rynkowa. Dlatego kompetencje Prezesa UTK w zakresie wydawania decyzji administracyjnych ws. przyznania otwartego dostępu są istotne nie tylko z perspektywy spójności i skuteczności polityki regulacyjnej tego organu. Mają one również znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań związanych z ochroną interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.

Pasażerskie przewozy kolejowe wykonywane na podstawie decyzji administracyjnych o przyznaniu otwartego dostępu, mają odmienny charakter od przewozów uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. W przypadku pierwszego typu przewozy odbywają się bowiem na zasadach komercyjnych, bez subsydiowania kosztów funkcjonowania tych usług ze środków publicznych. Przewozy te mogą być uruchamiane zwłaszcza na trasach, których nie obejmują umowy o świadczenie usług publicznych. Ponadto otwarty dostęp może być również mechanizmem wykorzystywanym do uruchomienia nowych połączeń w relacjach, które są już obsługiwane przez połączenia na podstawie umów PSC, lecz istniejąca oferta jest niewystarczająca do zaspokojenia istniejącego zapotrzebowania po stronie pasażerów. W przypadku połączeń wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych wskazuje się na ryzyko wystąpienia niekorzystnego wpływu na te połączenia spowodowanego przez połączenia komercyjne⁵³⁶.

⁵³⁴ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 271.

⁵³⁵ Przyznał to również wprost prawodawca europejski, w motywie trzecim preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiającego procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE (Dz. Urz. UE L nr 294, s. 5), dalej jako „rozporządzenie 2017/1795. Zgodnie z treścią tego motywu niezbędne jest zrównoważenie uzasadnionych interesów podmiotów realizujących umowy o świadczenie usług publicznych oraz właściwych organów z nadrzędnymi celami w postaci zakończenia budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz czerpania większych korzyści społecznych będących wynikiem jego utworzenia. Badanie równowagi ekonomicznej umów o świadczenie usług publicznych w ramach procedury przyznawania otwartego dostępu powinno, w ocenie Komisji Europejskiej, umożliwić osiągnięcie kompromisu między tymi konkurującymi interesami.

⁵³⁶ M. Król, *Operatorzy open-accessowi – nowe zjawisko w pasażerskim transporcie kolejowym w Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2(5), s. 71.

Wydawanie przez Prezesa UTK decyzji w sprawie przyznania otwartego dostępu jest jednym z następstw członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikającym z tego obowiązkiem dostosowania przepisów krajowych do dyrektyw UE⁵³⁷. Kompetencje Prezesa UTK do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych zostały uregulowane w ustawie o transporcie kolejowym⁵³⁸. Aktualnie brak jest jednak definicji prawnej decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Należy wskazać, że definicja tego pojęcia funkcjonowała w przeszłości w polskim porządku prawnym.⁵³⁹ Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu oznaczała uprawnienie przewoźnika do wykonywania regularnego przewozu osób w ramach otwartego dostępu. Także pojęcie otwartego dostępu było elementem języka prawnego. Otwarty dostęp był uprawnieniem do wykonywania kolejowych przewozów pasażerskich na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu⁵⁴⁰. Definicje te nie wskazywały samej istoty decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Dopiero przepisy regulujące szczegółowo tryb postępowania w sprawie wydania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu precyzowały kto i w jakim celu może wystąpić o wydanie takiej decyzji⁵⁴¹. Niemniej jednak znaczenie wskazanych wyżej definicji jest aktualne także obecnie. *De lege ferenda* wskazane jest przywrócenie definicji otwartego dostępu. Uzasadniają to zasady techniki prawodawczej, zgodnie z którymi definicję danego określenia formułuje się w ustawie w przypadku, gdy znaczenie danego określenia nie jest powszechnie

⁵³⁷ Zwłaszcza tzw. III i IV pakietu kolejowego; szerzej w tym kontekście J. Raczyńska, *III pakiet kolejowy. Nowe unijne regulacje w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich*, Technika Transportu Szynowego 1-2/2008, s. 57-66, P. Świętecki, *III Pakiet Kolejowy UE w prawie polskim. Informacja prawna* [w:] Senat RP, *Liberalizacja przewozów pasażerskich – koniec PKP czy nowa era pomyślności kolei żelaznych? Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senacki Zespół Infrastruktury*, Zeszyty Zespołów Senackich 1/2010, s. 79-84, T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Władyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych. Transport kolejowy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 407-410, M. Przybylska, *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 368, Wrocław 2014, s. 142.

⁵³⁸ Tj. art. 13 ust. 1 pkt 5 u.o.t.k. i art. 29c u.o.t.k.

⁵³⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 1 u.o.t.k. sprzed nowelizacji (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.).

⁵⁴⁰ Art. 4 pkt 5 u.o.t.k. w wersji sprzed nowelizacji, *ibidem*.

⁵⁴¹ Tak M. Przybylska, *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK* [w:] J. Gola, W. Szydło, *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 368, Wrocław 2014, s. 143.

zrozumiałe⁵⁴². Pojęcie otwarty dostęp należy zakwalifikować do takiej kategorii określeń z uwagi na możliwość odmiennego rozumienia przedmiotowego pojęcia. Otwarty dostęp w powszechnym odbiorze może być utożsamiany z nieograniczonym prawem do wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych, przysługującym wszystkim zainteresowanym podmiotom. Tymczasem warunkiem wykonywania kolejowych przewozów pasażerskich⁵⁴³ w wariacie komercyjnym jest uprzednie wydanie przez organ regulacyjny decyzji przyznającej prawo do wykonywania takich przewozów⁵⁴⁴. Wydanie przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej o przyznaniu otwartego dostępu jest możliwe w dwóch przypadkach⁵⁴⁵. Po pierwsze może to nastąpić w przypadku, gdy w toku postępowania administracyjnego Prezes UTK przeprowadzi badanie równowagi ekonomicznej⁵⁴⁶ umowy o świadczenie usług publicznych i uzna, że nowe połączenia pasażerskie, których dotyczy postępowanie, nie zagrażą równowadze ekonomicznej tej umowy. Natomiast drugi wariant realizowany jest wówczas, gdy w toku prowadzonego przez Prezesa UTK postępowania w przedmiocie przyznania otwartego dostępu żaden z uprawnionych do tego podmiotów nie wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie wspomnianego badania równowagi ekonomicznej.

W zakresie typologii aktów administracyjnych należy wskazać, że decyzja administracyjna wydawana przez Prezesa UTK w sprawach otwartego dostępu jest aktem administracyjnym indywidualnym⁵⁴⁷. Jest władczym oświadczeniem woli organu, które określa sytuację prawną oznaczonego adresata⁵⁴⁸, jego prawa i obowiązki⁵⁴⁹. Decyzja ta jest aktem administracyjnym zewnętrznym, ponieważ pomiędzy organem a adresatem decyzji nie występuje zależność organizacyjna

⁵⁴² § 146 ust. 1 pkt 3 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.).

⁵⁴³ Art. 29c ust. 1 u.o.t.k.

⁵⁴⁴ P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 532.

⁵⁴⁵ Tj. art. 29c ust. 5 u.o.t.k.

⁵⁴⁶ Tryb przeprowadzania takiego badania regulują przepisy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1795.

⁵⁴⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 107 k.p.a., teza 8.

⁵⁴⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 169.

⁵⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2019 r., I OSK 327/19, SIP Legalis nr 2293411.

wynikająca z przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁵⁵⁰. Ma sformalizowany charakter⁵⁵¹ i wydawana jest na wniosek, zatem decyzję tę należy zakwalifikować do grupy aktów administracyjnych dwustronnych⁵⁵². Ponadto decyzja administracyjna w sprawie otwartego dostępu jest aktem administracyjnym konstytutywnym. Decyzja ta wywołuje określony skutek prawny na przyszłość, odmiennie niż decyzje administracyjne o charakterze deklaratoryjnym⁵⁵³.

Ponadto określono zakres przedmiotowy decyzji administracyjnej o przyznaniu otwartego dostępu oraz ograniczonego dostępu, uzupełniający względem elementów decyzji administracyjnej wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁵⁴. Prezes UTK powinien określić w szczególności: wnioskodawcę, czyli pasażerskiego przewoźnika kolejowego, jego siedzibę i adres. Ponadto organ powinien wskazać trasy, na których mają być realizowane przewozy oraz okres, na jaki decyzja zostaje wydana. Istotne są również określone przez Prezesa UTK w takiej decyzji warunki oraz zakres korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej. Należy jednak zaznaczyć, że określenie w szczególności oznacza, że katalog elementów, które powinny zostać zawarte w decyzji administracyjnej wydawanej przez organ regulacyjny, nie jest zamknięty⁵⁵⁵. Organ jest zatem uprawniony do zawarcia w takiej decyzji dodatkowych elementów, poza obligatoryjnymi, wskazanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁵⁶ oraz ustawie o transporcie kolejowym⁵⁵⁷. Wskazuje się, że decyzja, która nie zawiera tych obligatoryjnych elementów, jest wadliwa⁵⁵⁸. Decyzja administracyjna może wywołać skutki prawne, o ile zawiera cztery podstawowe elementy wskazane w Kodeksie postępowania

⁵⁵⁰ K. Ziemiński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013, s. 179.

⁵⁵¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 187.

⁵⁵² K. Ziemiński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013, s. 186-187.

⁵⁵³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 265, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 187.

⁵⁵⁴ Tj. art. 107 § 1 k.p.a.; zob. K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁵⁵⁵ Zob. również § 153 ust. 3 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.).

⁵⁵⁶ Tj. art. 107 § 1 k.p.a.

⁵⁵⁷ Tj. art. 29c ust. 7 u.o.t.k.

⁵⁵⁸ M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 511.

administracyjnego, czyli oznaczenie organu wydającego decyzję, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy i podpis osoby reprezentującej organ administracji⁵⁵⁹. Dla wywołania skutku prawnego przez decyzję Prezesa UTK w sprawie otwartego dostępu niezbędne jest zatem zawarcie w niej minimum czterech wymienionych wyżej elementów podstawowych, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i omówionych czterech elementów określonych w ustawie o transporcie kolejowym⁵⁶⁰.

Dyrektywa określenia przez Prezesa UTK warunków oraz zakresu korzystania z infrastruktury kolejowej jest szczególnie istotna dla ustalenia, że działanie władcze organu, ma ścisły związek z systemową ochroną interesu publicznego przez Prezesa UTK. Omawiane uprawnienie stanowi podstawę dla organu do takiego formułowania warunków wykonywania przewozów w trybie otwartego dostępu, by możliwa była realizacja dwóch celów. Pierwszym z nich jest komercyjny charakter połączeń, które planuje wykonywać przewoźnik wnioskującego o otwarty dostęp. Natomiast drugą przesłanką, którą powinien kierować się Prezes UTK, jest zapewnienie ochrony interesu publicznego, w postaci bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz ochrony praw pasażerów kolei. Trzeba przy tym jednak zaznaczyć, że przewozy komercyjne mają odmienny charakter od drugiego, zasadniczego trybu świadczenia kolejowych pasażerskich usług przewozowych, czyli przewozów wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. Utrwalona w tym zakresie nomenklatura *prima facie* wskazuje, że przewóz komercyjny jest przeciwieństwem przewozu niekomercyjnego, czyli wykonywanego właśnie na podstawie umowy o świadczenie usługi publicznej. Nie jest jednak możliwe uznanie, że wykonywanie przewozów w trybie otwartego dostępu może odbywać się z naruszeniem interesu publicznego. Prewencyjny charakter w tym zakresie ma właśnie kompetencja Prezesa UTK do określenia w decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę do wykonywania tego typu przewozów, warunków ich świadczenia.

W ustawodawstwie nie sprecyzowano warunków, które może określić w decyzji administracyjnej Prezes UTK. Warunki te regulują zasady

⁵⁵⁹ M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 511 i powołana tam literatura.

⁵⁶⁰ Szerzej B. Adamiak [w:] R. Hauser (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2020, s. 297-298.

wykonywania połączenia przez przewoźnika kolejowego na podstawie tej decyzji. Jedyną wytyczną jest stwierdzenie, że warunki te powinny dotyczyć korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej⁵⁶¹. Wobec braku konkretnego unormowania w tym zakresie należy założyć, że warunki, o których mowa, muszą być *stricte* związane z charakterem i parametrami usługi przewozowej, stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK w sprawie wydania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Organ regulacyjny powinien w treści aktu administracyjnego wskazać takie warunki, o których mowa, by zarówno usługa wykonywana na podstawie tego aktu, jak i jej skutki, były zgodne z interesem publicznym. Analiza praktyki stosowanej przez polski organ regulacyjny w omawianym zakresie pozwala wnioskować, że warunki, o których mowa, są formułowane w decyzjach dotyczących otwartego dostępu i można je sklasyfikować jako wymagania techniczno-eksploatacyjne, gospodarcze i społeczne.

Techniczno-eksploatacyjnymi warunkami świadczenia pasażerskich usług przewozowych, określanymi w decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, są wymagania techniczne odnoszące się do taboru, którym przewozy będą wykonywane. Niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa transportu kolejowego jest wykonywanie tych usług przy wykorzystaniu taboru kolejowego spełniającego parametry techniczne, eksploatacyjne, środowiskowe i jakościowe⁵⁶² określone w powszechnie obowiązujących przepisach lub właściwych normach technicznych. Natomiast do grupy gospodarczych i społecznych warunków świadczenia komercyjnych usług przewozowych, wskazywanych w decyzjach dotyczących otwartego dostępu, zakwalifikować można klauzulę dotyczącą zasad pierwszeństwa

⁵⁶¹ Art. art. 29c ust. 7 pkt 4 u.o.t.k. *in fine*; zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 u.o.t.k., pod pojęciem infrastruktury kolejowej należy rozumieć elementy określone w załączniku nr 1 do tej ustawy – tj. m.in. tory kolejowe, obiekty inżynierskie (np. mosty, wiadukty, tunele), perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, przejazdy kolejowo-drogowe oraz grunty powiązane z tą infrastrukturą. Szerzej na temat ewolucji zakresu przedmiotowego załącznika nr 1 do u.o.t.k. zob. M. Będkowski-Koziół, Ł. Gołąb, *Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – identyfikacja i wstępna charakterystyka nowych rozwiązań prawnych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017, s. 142-145.

⁵⁶² Decyzja nr DPP-WOPN.718.2.2019.PL Prezesa UTK z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie przydzielenia otwartego dostępu przewoźnikowi Leo Express Global dla trasy międzynarodowej w relacji Praha hl. n. – Terespol – granica państwa i w relacji powrotnej (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 23 grudnia 2019 r., poz. 45, s. 2).

kursowania kreślonych kategorii pociągów. Organ regulacyjny określa, że w przypadku prac modernizacyjnych, które skutkują zmniejszeniem zdolności przepustowej poszczególnych odcinków linii kolejowych, kursowanie pociągów w trybie otwartego dostępu nie może powodować nieuruchomienia połączeń istotnych z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego kraju⁵⁶³. Przyczyną zastosowania takiego warunku przez organ regulacyjny były problemy generowane przez duże natężenie prac remontowo-modernizacyjnych na sieci kolejowej w Polsce. Z praktyki Prezesa UTK wynika ponadto, że połączeniami istotnymi z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego kraju są takie przewozy, które zapewniają sprawne funkcjonowanie podstawowych obszarów istotnych dla społeczeństwa. Są nimi przykładowo pociągi dowożące pasażerów do pracy i szkół, dostarczające towary krytyczne dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa i dla interesu gospodarczego kraju, jak dowóz węgla do elektrociepłowni, surowców zapewniających ciągłość funkcjonowania zakładów pracy⁵⁶⁴. Przyjęcie tak sformułowanego warunku w treści aktu administracyjnego potwierdza pogląd, że nie tylko w założeniu, ale i w praktyce Prezes UTK urzeczywistnia ochronę interesu publicznego w omawianym obszarze.

Ponadto warunkiem o charakterze gospodarczo-społecznym, określającym sposób wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych w trybie otwartego dostępu, jest wymóg zapewnienia, by połączenia miały charakter uzupełniający względem usług uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w poszczególnych regionach kraju⁵⁶⁵. Nowe usługi przewozowe, świadczone w trybie komercyjnym, powinny być odpowiedzią na niezaspokojone dotąd potrzeby pasażerów, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość podróżowania

⁵⁶³ Decyzja nr DPP-WOPN.717.5.2018.AnK Prezesa UTK z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie przyznania Przewozom Regionalnym sp. z o.o. otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie Częstochowa – Katowice – Częstochowa (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 14 czerwca 2019 r., poz. 20, s. 1).

⁵⁶⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵⁶⁵ Np. decyzja nr DPP-WOPN.717.9.2018.AnK Prezesa UTK z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie przyznania Przewozom Regionalnym otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie Katowice – Zator (Spytkowice) – Katowice (Dz. Urz. Prezesa UTK z 14 czerwca 2019 r., poz. 19, s. 1), decyzja nr DPP-WOPN.717.11.2018.AnK Prezesa UTK z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie przyznania Przewozom Regionalnym otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie Wieliczka Rynek-Kopalnia – Kraków Główny – Kraków Lotnisko – Kraków Główny – Wieliczka Rynek-Kopalnia (Dz. Urz. Prezesa UTK z 5 sierpnia 2019 r., poz. 31, s. 1), decyzja nr DPP-WOPN.717.14.2018.PL Prezesa UTK z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie przyznania Przewozom Regionalnym otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie Przemyśl Główny – Lublin – Przemyśl Główny (Dz. Urz. Prezesa UTK z 6 lutego 2019 r., poz. 1, s. 1).

zarówno w obrębie jednego województwa lub państwa, ale także pomiędzy wieloma województwami oraz w relacjach międzynarodowych⁵⁶⁶. W interesie publicznym leży nie tylko rozwój oraz upowszechnienie usług transportowych, gwarantujących niezakłócone przemieszczanie się pasażerom, ale również zapewnienie odpowiednich warunków świadczenia usług przedsiębiorcom na konkurencyjnym rynku. Dlatego pozytywnie należy ocenić praktykę organu regulacyjnego w powyższym zakresie, ponieważ jej celem jest zapewnienie możliwie szerokiego zakresu oferty przewozowej. Co więcej, taka praktyka Prezesa UTK wpływa motywująco na organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którymi w przypadku transportu kolejowego są marszałkowie województw i minister właściwy do spraw transportu. Celem tych podmiotów powinna być bowiem weryfikacja dotychczas zawartych umów o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, szczególnie jeśli chodzi o subsydiowanie z budżetu tych organizatorów połączeń, które tego nie wymagają. Ma to miejsce wówczas, gdy popyt na przewozy kolejowe jest tak duży, że ich dofinansowanie ze środków publicznych jest niecelowe⁵⁶⁷.

Potwierdzeniem założenia, że w ramach omawianego zadania Prezes UTK urzeczywistnia ochronę interesu publicznego jest fakt, iż w toku postępowania administracyjnego w sprawie organ dokonuje weryfikacji, czy ewentualna nowa usługa przewozowa nie wpłynie negatywnie na równowagę ekonomiczną zawartych uprzednio umów o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Organ powinien w tym celu dokonać analizy ekonomicznej, w oparciu o obiektywne kryteria⁵⁶⁸. *De lege lata* należy jednak zwrócić uwagę, że to organ regulacyjny ustala kryteria i ich wartości, które wykorzysta w takim badaniu. Metodyka stosowana przez organ w celu przeprowadzenia badania musi być zrozumiała, przejrzysta i niedyskryminująca oraz powinna zostać opublikowana na stronie internetowej tego organu⁵⁶⁹. Z tego

⁵⁶⁶ I. Góra, *Otwarty dostęp otwiera konkurencję*, Rynek Kolejowy 2020, nr 3, s. 70.

⁵⁶⁷ Szerzej na temat konkurencji na rynku i konkurencji o rynek w kontekście usług o charakterze publicznym oraz komercyjnym zob. M. Król, *Operatorzy open-accessowi – nowe zjawisko w pasażerskim transporcie kolejowym w Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2(5), s. 76.

⁵⁶⁸ S. A. Jarecki, *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 84.

⁵⁶⁹ Art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1795.; obowiązujące przepisy nie regulują terminu, w którym taka publikacja miałaby nastąpić. Prezes UTK w listopadzie 2020 r. skierował do publicznych konsultacji projekt tego dokumentu – zob. Urząd Transportu Kolejowego,

względu to w kompetencji Prezesa UTK leży określenie szczegółowej metodologii przeprowadzenia takiego badania⁵⁷⁰. Metodologia powinna uwzględniać stronę techniczną takiej oceny, opisującą stosowane wskaźniki mikro i makroekonomiczne oraz sposób przeprowadzenia badania. Ponadto niezbędne jest wskazanie przesłanek merytorycznych przeprowadzanego badania równowagi ekonomicznej. W tym zakresie mieszczą się aspekty, które zostały określone przez prawodawcę. Można do nich zaliczyć obowiązek przeprowadzenia oceny, czy planowane nowe przewozy mają istotny, negatywny wpływ na rentowność usług, które inne przedsiębiorstwo wykonuje na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, Ponadto organ powinien dokonać weryfikacji, czy nowe przewozy będą wywierały wpływ na koszty netto dla właściwego organu, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych⁵⁷¹.

Wskazana wyżej uznaniowość Prezesa UTK w kształtowaniu warunków oceny wpływu⁵⁷² połączeń komercyjnych na stabilność finansową obowiązującej już umowy o świadczenie usług publicznych, ma istotne znaczenie dla skuteczności działań regulacyjnych organu. Sprzeczne z interesem publicznym byłoby bowiem akceptowanie przez organ regulacyjny stanu, w którym usługa komercyjna prowadzi do naruszenia równowagi ekonomicznej zawartej uprzednio umowy o świadczenie usług publicznych. Rekompensowanie przez władze publiczne kosztów kilku bezpośrednio konkurujących ze sobą usług przewoźników prowadziłyby do zwiększenia kosztów ponoszonych przez każdego z nich. Skutkiem takiego stanu rzeczy byłby wzrost wysokości rekompensat wypłacanych przez władze publiczne na pokrycie deficytu

Powiadomienie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej w postępowaniach w sprawie otwartego dostępu, Warszawa 2020.

⁵⁷⁰ M. Kraśniewski, *Otwarty dostęp w świetle decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 4(6), s. 113.

⁵⁷¹ Art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2018/1795.

⁵⁷² Trafnie, choć w odniesieniu do teorii oceny skutków regulacji w procesie legislacyjnym stwierdzono, że ocena wpływu jest „(...) procesem analitycznym mającym wspomagać podejmowanie decyzji przez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia – tak A. Panasiuk, M. Musioł, *Znaczenie oceny przewidywanych skutków regulacji prawnych*, Kontrola Państwowa 2018, nr 2, s. 61-62.

powstałego w związku ze świadczonymi usługami publicznymi⁵⁷³, przy czym nie powstałaby z tego żadna korzyść⁵⁷⁴.

2. Opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych

Do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy również opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych⁵⁷⁵. Ustawodawca przyjął definicję legalną tej umowy⁵⁷⁶. Jest to umowa zawierana pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej.

Pojęcie użyteczności publicznej w naukach prawnych jest wielowymiarowe⁵⁷⁷. Usługi o charakterze użyteczności publicznej zaspokajają szczególne i kwalifikowane, elementarne⁵⁷⁸, absolutne i występujące powszechnie potrzeby społeczeństwa⁵⁷⁹. Usługi te świadczone są w interesie publicznym, w sposób ciągły⁵⁸⁰, bez względu na osiągnięty rezultat ekonomiczny, nie w celach komercyjnych⁵⁸¹. Termin użyteczność publiczna jest powiązany z pojęciem usług infrastruktury technicznej, którą tworzą na przykład przedsiębiorstwa transportu publicznego, oczyszczania miast, zaopatrzenia w wodę i energię⁵⁸². Usługi świadczone z wykorzystaniem infrastruktury technicznej są również

⁵⁷³ Pod pojęciem rekompensaty, zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 15 u.p.t.z., należy rozumieć środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

⁵⁷⁴ S. A. Jarecki, *Pozakonkurencyjne mechanizmy motywujące na rynku pasażerskich przewoźników kolejowych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 20.

⁵⁷⁵ Por. art. 14 ust. 1 pkt 4 u.o.t.k.

⁵⁷⁶ W art. 4 ust. 19 u.o.t.k. zawarto odesłanie do definicji sformułowanej na gruncie ustawy dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.).

⁵⁷⁷ P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018, nr 4, s. 61.

⁵⁷⁸ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 388.

⁵⁷⁹ J. Gola, *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3555. *Przegląd Prawa i Administracji* XCVIII, Wrocław 2014, s. 27.

⁵⁸⁰ Zob również art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.).

⁵⁸¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 566/15, SIP Legalis nr 1484035.

⁵⁸² K. Wąsowicz, *Efektywność przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego*, Kraków 2018, s. 24.

ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa w zakresie ochrony zdrowia i pomocy społecznej⁵⁸³. Za użyteczność publiczną w kontekście pasażerskich przewozów kolejowych można uznać połączenia zapewniające dostęp dla mieszkańców poszczególnych regionów kraju do innych istotnych punktów z perspektywy podstawowych dziedzin życia społecznego, takich jak np. edukacja, zatrudnienie, ochrona zdrowia, handel, kultura, sport i rekreacja, turystyka. Usługi publiczne w sektorze transportu kolejowego służą kreowaniu wzrostu zatrudnienia w regionach dotkniętych dużym bezrobociem i umożliwiają dojazd do znacznie oddalonych zakładów pracy⁵⁸⁴.

Za przewóz o charakterze użyteczności publicznej należy uznać powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wykonywaną przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze⁵⁸⁵. Transport kolejowy zapewnia realizację tych potrzeb łącznie z równoległe funkcjonującymi, pozostałymi środkami publicznego transportu zbiorowego. Co do zasady są to przewozy autobusowe uruchamiane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz usługi komunikacji miejskiej.

Pod względem klasyfikacji umowy o świadczenie usług publicznych na tle innych rodzajów umów zawieranych przez podmioty administracji publicznej należy stwierdzić, że jest to umowa o charakterze publicznoprawnym. Spełnione są bowiem trzy warunki formułowane w doktrynie, kwalifikujące daną umowę do przedmiotowej grupy. Po pierwsze stroną umowy powinien być przynajmniej jeden dysponent władzy publicznej⁵⁸⁶. W przypadku umów o świadczenie usług publicznych warunek ten jest spełniony. Stroną takiej umowy jest zawsze organizator publicznego transportu zbiorowego, którym może być wyłącznie

⁵⁸³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, SIP Legalis nr 66485; użyteczność publiczna jest również pojęciem ekonomii. Definiuje się ją jako wycinek działalności gospodarczej, którego podstawą jest monopol naturalny oraz charakter potrzeb, które są zaspakajane w określonej części działalności – tak H. Wolska, *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2018, s. 31-32.

⁵⁸⁴ E. Kosiński, *Realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakreście przemian* [w:] C. Banasiński, E. Stawicki (red.), *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007, s. 236.

⁵⁸⁵ Art. 4 ust. 1 pkt 12 u.p.t.z.

⁵⁸⁶ A. Kubiak, *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 77

określony na poziomie ustawowym podmiot publiczny⁵⁸⁷. Drugim warunkiem jest wymóg, by przedmiot umowy miał związek z zadaniem o charakterze publicznym. Jak wyjaśniono wyżej, pasażerskie przewozy kolejowe wykonywane na podstawie umów o świadczenie usług publicznych mają taki właśnie charakter. Ponadto wykonywanie przewozów kolejowych nie jest możliwe bezpośrednio przez organy administracji publicznej, co uzasadnia możliwość, a nawet konieczność zlecenia tego rodzaju usług podmiotom prywatnym, jednak przy zapewnieniu odpowiednich mechanizmów korygujących po stronie podmiotu publicznego w przypadku nieprawidłowego wykonywania umowy⁵⁸⁸. Zatem należy uznać, że także drugi warunek kwalifikacji przedmiotowej umowy do grupy publicznoprawnych został spełniony. Natomiast trzecie kryterium odnosi się do zasady zawierania umów publicznoprawnych w procedurze administracyjnej oraz możliwości poddania ich kontroli sądom administracyjnym⁵⁸⁹. Także trzeci warunek jest spełniony w przypadku umów o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Zasadą przyjętą na poziomie Unii Europejskiej⁵⁹⁰ jest bowiem wyłanianie operatorów przedmiotowej umowy w trybie zamówień publicznych⁵⁹¹. Wprawdzie obowiązek stosowania tego trybu może być odroczony w czasie i wówczas operatorzy mogą być wyłaniani bezpośrednio przez organizatora, to jednak należy uznać, że modelowym rozwiązaniem, określonym na poziomie prawa Unii Europejskiej jest właśnie tryb konkurencyjny⁵⁹². Wybór tego trybu należy ocenić pozytywnie. Zamówienia publiczne umożliwiają bowiem realizację

⁵⁸⁷ Tj. najczęściej minister właściwy ds. transportu oraz marszałek województwa.

⁵⁸⁸ A. Panasiuk, M. Banach, A. Jóźwik, I. Walecka, *Współdziałanie sektora publicznego z prywatnym – razem czy osobno?* Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2018, tom XIX, zeszyt 12, cz. 1, s. 55.

⁵⁸⁹ L. Staniszevska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, Studia Prawa Publicznego 2019, nr 3 (27), s. 144.

⁵⁹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1170/70 (tekst jedn.: Dz. Urz. UE L nr 315 z 2007 r., s. 1.)

⁵⁹¹ Przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług – T. Kocowski, *Zdolność wykonawcy do występowania w obrocie prawnym*, Prawo Zamówień Publicznych 2021, nr 1, s. 17; T. Kocowski, *Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych. VI Konferencja naukowa 17-19 czerwca 2003*, Wrocław, Wrocław 2013, s. 22.

⁵⁹² Zob. również M. Kania, *Rola zamówień publicznych w kontekście geostrategii i wyzwań współczesności* [w:] M. Lemmonier, H. Nowak (red.), *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2019, s. 69 i n.

interesu publicznego, chroniąc jednocześnie przed marnotrawstwem środków publicznych⁵⁹³. Reguła konkurencyjnego trybu wyboru operatora umowy o świadczenie usług w pasażerskich przewozach kolejowych odgrywa istotną rolę w kształtowaniu jakości tych usług. Wybór operatora w trybie zamówień publicznych może przyczynić się do większego zaangażowania przewoźników w inwestycje taborowe, lepszą konstrukcję rozkładu jazdy czy stosowanie atrakcyjnych cen biletów. Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest jednak właściwe ukształtowanie kryteriów oceny ofert składanych w przedmiotowych postępowaniach. Może temu służyć realizacja zasady efektywności⁵⁹⁴, określona na gruncie Prawa zamówień publicznych, w myśl której zamawiający powinien udzielać zamówień w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw i usług oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia⁵⁹⁵. Zdefiniowane i obiektywnie możliwe do weryfikacji parametry jakościowe powinny być brane pod uwagę przy wyborze operatora świadczącego usługi w tak istotnym sektorze z perspektywy funkcjonowania państwa.

Dokumentem stanowiącym podstawę do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych oraz określającym zakres tej umowy jest plan transportowy⁵⁹⁶. Pod pojęciem planu transportowego należy rozumieć plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Dokument ten opracowuje, przyjmuje i ogłasza organizator publicznego transportu zbiorowego. Natomiast organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest organizator publicznego transportu zbiorowego w zakresie odnoszącym się do pasażerskich przewozów kolejowych⁵⁹⁷. Pod pojęciem tym należy rozumieć właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze: gminy, powiatu, województwa, pomiędzy województwami lub na poziomie międzynarodowym⁵⁹⁸.

⁵⁹³ A. Panasiuk, *Klauzule społeczne – moda czy realna potrzeba*, Kontrola Państwowa 2019, nr 1, zeszyt 2, s. 163.

⁵⁹⁴ M. Kania, *Kierunki zmian polskiego prawa zamówień publicznych. Wybrane zagadnienia* [w:] M. Stręciwilk, A. Dobaczewska (red.), *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych (monografia naukowa)*, Warszawa 2018, s. 15.

⁵⁹⁵ H. Nowicki, P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

⁵⁹⁶ Por. art. 28p u.o.t.k.

⁵⁹⁷ Por. art. 4 ust. 19a u.o.t.k.

⁵⁹⁸ Art. 4 ust. 9 u.p.t.z.; zgodnie z art. 7 ust. 6 u.p.t.z., minister właściwy do spraw transportu jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci

Umowy o świadczenie usług publicznych zawierane są pomiędzy organizatorem i operatorem publicznego transportu zbiorowego. Są to jedyne podmioty, które mogą być stronami takich umów, przy czym organizator może zawrzeć jedną umowę z kilkoma operatorami lub odrębne umowy z każdym z operatorów.

Zawarcie umowy o świadczenie usług publicznych poprzedza etap weryfikacji projektu umowy przez organ regulacyjny. Opiniowanie przez Prezesa UTK projektów umów o świadczenie usług publicznych sprowadza się do współdziałania z innym organem administracji publicznej⁵⁹⁹, czyli właściwym organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Celem takiego działania jest zapewnienie prawidłowości ustalania przez organizatorów systemu usług publicznych, stanowiących podstawę oferty przewozowej⁶⁰⁰. W prawodawstwie nie określono jednak szczegółowych kryteriów, które powinny stanowić podstawę dla weryfikacji przeprowadzanej przez Prezesa UTK. Jedyne ogólnie wskazano, że projektowane umowy o świadczenie usług publicznych powinny być zgodne z przyjętym planem transportowym⁶⁰¹.

W kontekście powyższych ustaleń należy więc stwierdzić, że przysługująca Prezesowi UTK kompetencja w zakresie opiniowania projektów umów o świadczenie usług publicznych pod względem ich zgodności z planami transportowymi, sprowadza się przede wszystkim do weryfikacji, spójności z planem transportowym założeń przyjętych w projekcie umowy, która ma zostać zawarta pomiędzy operatorem umowy a organizatorem publicznego transportu zbiorowego⁶⁰². Podkreślenia wymaga przesłanka publicznego charakteru przedmiotowej umowy. Należy uznać, że Prezes UTK, w procesie opiniowania projektu umowy o świadczenie usług publicznych, dokona weryfikacji zgodności tego projektu ten jest zgodny z planem transportowym. Ocenie organu regulacyjnego powinna jednak podlegać nie tylko zgodność merytoryczna tego

komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

⁵⁹⁹ M. Wierzbowski, P. Wajda, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 494-495.

⁶⁰⁰ S. A. Jarecki, *Pojęcie usługi publicznej a otwarty dostęp* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017, s. 51.

⁶⁰¹ Art. 28pb u.o.t.k.

⁶⁰² T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych. Transport kolejowy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 415.

projektu z planem transportowym, ale też możliwe skutki dla rynku kolejowego i pasażerów, jakie mogą nastąpić w przyszłości w wyniku zawarcia takiej umowy. Uzasadnia to charakter oraz przedmiot umów o świadczenie usług publicznych, które kształtują stosunki pomiędzy organizatorami a operatorami publicznego transportu zbiorowego. Celem pasażerskiego przewoźnika kolejowego, będącego stroną takiej umowy, jest osiągnięcie zysku w ramach prowadzonej działalności przewozowej. Dlatego, przykładowo, określenie w projekcie takiej umowy niekorzystnych dla pasażerów taryf przewozowych, skutkujących nieproporcjonalnie wysokimi cenami biletów kolejowych, może nie być niezgodne z planem transportowym. Plan ten może nawet nie obejmować zagadnień związanych z kształtowaniem taryfy przewozowej. W takim przypadku, pomimo braku kompetencji organu regulacyjnego do bezpośredniego, władczego oddziaływania na operatora lub organizatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie ustalania taryf przewozowych, organ może negatywnie zaopiniować proponowane regulacje projektowanej umowy o świadczenie usług publicznych. Ocenie podlegać będzie bowiem skutek wynikający z potencjalnego zawarcia takiej umowy, naruszającej interes publiczny poprzez ograniczanie konkurencyjności transportu kolejowego w zakresie opłat za przewóz.

Badanie przez Prezesa UTK zgodności projektowanej umowy o świadczenie usług publicznych z treścią planu transportowego polega na weryfikacji, czy założenia projektowanego kontraktu są spójne z referencyjnym dokumentem, czyli planem transportowym, oraz kierunkami polityki transportowej określonymi w tym planie. Ponadto opiniując projekt takiej umowy, Prezes UTK może również przeprowadzić dodatkową analizę jej wpływu na zakres i jakość oferty przewozowej, która taką umową zostanie ukształtowana. Podstawą takiej analizy mogłyby być liczne czynniki determinujące jakość, spójność, pewność i stabilność oferowanych usług transportowych. Z punktu widzenia formalnego, Prezes UTK powinien dokonać jedynie weryfikacji zgodności projektowanej umowy o świadczenie usług publicznych⁶⁰³ z planem transportowym. Niemniej jednak, taka zgodność nie zawsze będzie jednoznaczna. Wynika to bowiem ze specyfiki nie tylko transportu kolejowego, ale usług transportowych w ogóle, zwłaszcza w kontekście potrzeb społecznych.

⁶⁰³ Tak art. 28pb ust. 1 u.o.t.k.

Zainteresowanie transportem publicznym, w tym kolejowym, jest bowiem zmienne w czasie. Mają na to wpływ między innymi czynniki mikro- i makroekonomiczne. Jest to zauważalne zwłaszcza aktualnie, gdy z uwagi na notowaną inflację systematycznie wzrastają m.in. energii elektrycznej, gazu oraz innych paliw. Wybór transportu publicznego w takim stanie może być zatem bardziej korzystną opcją względem komunikacji indywidualnej, zwłaszcza w przypadku osób systematycznie podróżujących. W przypadku potrzeby obsługi bardzo dużej liczby pasażerów, zwiększonej istotnie w wyniku sytuacji makroekonomicznej, organizatorzy i operatorzy publicznego transportu zbiorowego mogą dokonywać pewnych korekt zawartych umów, prowadzących na przykład do obniżenia wymagań jakościowych wykorzystywanego taboru. Taki wariant jest możliwy do spełnienia zwłaszcza wówczas, gdy przewoźnik nie dysponuje odpowiednią liczbą wagonów pasażerskich i do obsługi pasażerów wykorzystuje tabor o niższym standardzie, na przykład wypożyczony od innego przewoźnika.. Wydaje się zatem, że projektowane umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych powinny właśnie uwzględniać czynniki mikro- i makroekonomiczne, oferując rozmiar podaży i jakości usług adekwatny do popytu, nie tylko aktualnego, ale też dynamicznie zmiennego. Organ regulacyjny, w toku badania spójności projektu takiej umowy z przyjętym planem transportowym, kierując się ochroną interesu publicznego, powinien dokonać oceny zakresu założonych w przedmiotowym projekcie poziomu usług wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych pod względem przywołanych czynników. Weryfikacja w tym zakresie powinna dotyczyć aktualnej oraz docelowej jakości oferty przewozowej kreowanej opiniowaną przez Prezesa UTK umową. Oferta przewozowa w transporcie kolejowym stanowi odzwierciedlenie przyjętego rozkładu jazdy. Wpływ na jakość oferty ma liczba połączeń, ich częstotliwość oraz optymalizacja rozkładu jazdy pod względem spójności z funkcjonowaniem innych środków transportu. W toku oceny projektu umowy o świadczenie usług publicznych, organ powinien ustalić zgodność pomiędzy zakładaną jakością oferty przewozowej przewidzianą w przedmiotowym projekcie z obowiązującym planem transportowym. Ponadto organ powinien zweryfikować w jaki sposób kształtowane będą taryfy przewozowe, mające bezpośredni wpływ na konkurencyjność cenową transportu kolejowego względem innych środków

transportu. Wskazane czynniki mają istotne znaczenie dla tempa rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a tym samym dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Słuszne jest zatem oczekiwanie od organu administracji publicznej działania na rzecz rozwoju rynku, który jest przez ten podmiot regulowany.

Ponadto należy wskazać na cechy typizujące charakter czynności dokonywanej przez Prezesa UTK odnośnie projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Opinia wydawana przez Prezesa UTK, dotycząca projektu takiej umowy, nie ma charakteru wiążącego⁶⁰⁴. Zatem negatywne stanowisko organu nie wstrzymuje procedury zawarcia takiej umowy. Nie jest również możliwe żądanie przez organ regulacyjny zawarcia umowy w konkretnym brzmieniu⁶⁰⁵. Prezes UTK nie ma zatem bezpośredniego, władczego wpływu na kształt postanowień umownych. W uzasadnieniu do wprowadzonych przepisów wskazano, że kryterium oceny projektu umowy o świadczenie usług publicznych byłaby jej zgodność z planem transportowym, co prowadziłoby do wzmocnienia spójności systemu służby publicznej⁶⁰⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że wydanie niewiążącej opinii przez Prezesa UTK, nie w pełni urzeczywistnia przywołane założenie. Brak jest bowiem sankcji lub jakichkolwiek innych możliwości oddziaływania przez Prezesa UTK na strony umowy o świadczenie usług publicznych, w celu wyegzekwowania spójności tej umowy z interesem publicznym.

3. Opiniowanie projektów planów transportowych

Podobnie jak w przypadku projektów umów PSC, Prezes UTK posiada kompetencję do oceny zgodności innej kategorii dokumentów opracowywanych i przyjmowanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, czyli planów transportowych. Pod pojęciem planu transportowego należy rozumieć plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, opracowany przez organizatora publicznego transportu zbiorowego i ogłoszony zgodnie

⁶⁰⁴ M. Wierzbowski, P. Wajda, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 494.

⁶⁰⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Sejm RP V kadencji, druk sejmowy nr 4395, s. 6.

⁶⁰⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Sejm RP V kadencji, druk sejmowy nr 4395, s. 6.

z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym⁶⁰⁷. Przedmiotowe akty planistyczne służą realizacji określonych celów strategicznych, operacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania transportu kolejowego na obszarze, którego dotyczą oraz w ustalonej perspektywie czasu⁶⁰⁸. Wskazuje się, że akty planistyczne moc prawną nabywają jedynie wówczas i w takim zakresie, w jakim formułuje to obowiązujące prawo⁶⁰⁹. W publicznym transporcie zbiorowym, w tym w transporcie kolejowym, kompetencja do przyjmowania takich planów została wyraźnie określona na gruncie ustawowym⁶¹⁰. Podmiotami uprawnionymi do przyjęcia planu transportowego są minister właściwy do spraw transportu, województwo, związek metropolitalny, związek powiatowo-gminny, związek powiatów, powiat, związek międzygminny oraz gmina. W przypadku planu transportowego przyjmowanego przez ministra właściwego do spraw transportu ustawodawca wskazał, że przedmiotowy plan powinien zostać określony w drodze rozporządzenia⁶¹¹. Natomiast plany transportowe stanowione przez organy pozostałych wskazanych podmiotów należy uznać za akty prawa miejscowego⁶¹². Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony⁶¹³. W przypadku planów stanowionych przez wymienione związki samorządowe wskazuje się, że funkcje prawotwórcze tych podmiotów wynikają z istoty związku samorządowego⁶¹⁴. Podstawę prawną do przyjmowania przedmiotowych planów transportowych przez wskazane wyżej związki samorządowe stanowi wprost ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

⁶⁰⁷ Art. 4 pkt 4a u.o.t.k.

⁶⁰⁸ M. Górski, *Strategie, plany i programy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 192.

⁶⁰⁹ J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska* [w:] R. Hauser (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013, s. 437.

⁶¹⁰ K. Wach, Komentarz do art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 107.

⁶¹¹ Zob. art. 13 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁶¹² K. Wach, Komentarz do art. 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 139.

⁶¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 23 września 2020 r., II SA/Rz 271/20, SIP Legalis nr 2550076.

⁶¹⁴ K. M. Ziemiński, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013, s. 137.

Ustawodawca przyjął definicję zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁶¹⁵. Celem planu transportowego jest określenie działań i środków ukierunkowanych na zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego. Ten złożony proces powinien uwzględniać oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzające do wykorzystywania różnych środków transportu. Ponadto powinien promować przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu⁶¹⁶. Zasadne jest zatem przyjęcie założenia, że Prezes UTK, w procesie opiniowania projektu planu transportowego, którego założeniem jest zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego, powinien wziąć w pierwszej kolejności pod uwagę właśnie przesłanki określone w przywołanej definicji. Zadaniem organu jest więc weryfikacja, czy przedłożony do zaopiniowania projekt dokumentu⁶¹⁷, gwarantuje materializację sformułowanych wymagań. Test powinien zostać przeprowadzony w oparciu o obiektywne przesłanki, a nie uznaniowość organu, polegającą na doborze jedynie wybranych parametrów podlegających ocenie. W praktyce realizacja omawianego obowiązku powinna polegać na sprawdzeniu przez Prezesa UTK, czy organizator publicznego transportu zbiorowego poddał projekt planu publicznym konsultacjom, w których udział mógł wziąć każdy zainteresowany treścią i skutkami takiego dokumentu⁶¹⁸. Zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego ma bowiem odbywać się z uwzględnieniem oczekiwań społecznych.

Kolejnym elementem, który powinien zostać zweryfikowany przez organ regulacyjny przy ocenie projektu planu transportowego, jest wymóg wykorzystywania różnych środków transportu. *Ratio legis* tego wymagania ściśle koresponduje z zagadnieniem, jakim jest integracja różnych gałęzi transportu, która powinna prowadzić do skutecznego zaspokajania istotnych potrzeb

⁶¹⁵ Art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

⁶¹⁷ Przedłożony przez właściwą gminę, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo, ministra właściwego ds. transportu.

⁶¹⁸ Zob. M. Kruszyna, *Próba identyfikacji problemów pojawiających się przy tworzeniu planów transportowych*, Przegląd Komunikacyjny 4/2014, s. 28-31.

społecznych⁶¹⁹. Co istotne, w definicji legalnej publicznych usług w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego wskazano, że są to połączone usługi transportowe na określonym obszarze geograficznym, zawierające wspólny system informacyjny i biletowy oraz wspólny rozkład jazdy⁶²⁰. Konsolidacja usług w zintegrowanym transporcie publicznym jest więc znacznie bardziej złożona. Nie sprowadza się wyłącznie do realizacji usług transportowych z wykorzystaniem różnorodnych środków transportu. Polega na ich faktycznym, maksymalnym zbliżeniu, a nawet połączeniu niektórych cech i procesów niezbędnych do efektywnego funkcjonowania usług.

Ponadto należy podkreślić, że w kontekście wymagania wykorzystania różnych środków transportu, rzecz dotyczy także odpowiedniej organizacji systemu transportowego na poziomie poszczególnych gmin, powiatów, województw oraz kraju. Powinna ona uwzględniać dostępność i wykorzystanie różnych środków transportu, w celu uniknięcia zjawiska tzw. wykluczenia komunikacyjnego, czyli braku wystarczającego dostępu do danego obszaru terytorialnego za pomocą transportu publicznego⁶²¹. Rolą organizatora publicznego transportu zbiorowego jest bowiem takie zaplanowanie usług transportowych, by były one powszechnie dostępne⁶²². Taki charakter mają usługi, które są przez rynek często oferowane, a zatem charakteryzuje je duża podaż, przez co są one nietrudne do zdobycia. Jednocześnie zaspokajają potrzeby wszystkich kategorii odbiorców⁶²³. Powszechny charakter przewozów powinien cechować się możliwością korzystania z nich, przy spełnieniu określonych warunków, wszystkim zainteresowanym. Takim warunkiem może być

⁶¹⁹ Szerzej w tym zakresie K. Właźlak, *Integracja transportu kolejowego z innymi środkami transportu w planach transportowych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 75.

⁶²⁰ Art. 2 lit. m) rozporządzenia 1370/2007.

⁶²¹ Sz. Klemba, *Obsługa regionów przez transport kolejowy (a wykluczenie transportowe)* [w:] *XIV Konferencja Naukowo-Techniczna. Zintegrowany Transport Publiczny w Obsłudze Miast i Regionów. PublicTrans 2019*, Radom 2019, s. 54.

⁶²² Zgodnie z definicją publicznego transportu zbiorowego zawartą w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z.

⁶²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2000 r., II SA/Kr 2 2149/00, SIP Legalis nr 124309, wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 listopada 2014 r., KIO 2395/14; R. Szostak, *Udzielanie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę*, *Studia Prawnicze* 2007, zeszyt nr 2, s. 172.

przykładowo wcześniejszy zakup biletu lub rezerwacja miejsca w środku transportowym⁶²⁴.

Ponadto weryfikacja projektu planu transportowego dokonywana przez Prezesa UTK powinna polegać na sprawdzeniu projektu w zakresie uwzględnienia wykorzystania przyjaznych dla środowiska oraz wyposażonych w nowoczesne rozwiązania techniczne środków transportu⁶²⁵. Wskazane wymaganie należy ocenić pozytywnie z perspektywy pasażerów, którzy są odbiorcami usług publicznego transportu zbiorowego. Wskazane jest bowiem eksploatowanie pojazdów spełniających nie tylko wszystkie wymagania techniczne, ale również normy, w tym określające wymagania środowiskowe. Z kolei wyposażenie tych środków transportu w nowoczesne rozwiązania techniczne można rozumieć w ten sposób, że dąży się do nieustannego rozwoju technologii stosowanych przy projektowaniu pojazdów. Tabor kolejowy powinien być wyposażony w takie urządzenia i udogodnienia, które będą pozytywnie wpływały nie tylko na komfort podróży, ale także na konkurencyjność względem innych środków transportu⁶²⁶.

W procesie opiniowania projektu planu transportowego Prezes UTK powinien dokonać oceny w zakresie zawartości obligatoryjnych elementów planu⁶²⁷. Ponieważ ustawodawca w wyliczeniu poszczególnych części projektu planu posłużył się określeniem w szczególności, należy przyjąć, że katalog elementów przedmiotowego planu otwarty. Tym samym projekty planów transportowych mogą zawierać dodatkowe elementy, poza wprost wskazanymi w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, które także będą oceniane przez organ regulacyjny.

⁶²⁴ K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 59.

⁶²⁵ Tj. art. 4 ust 1 pkt 28 u.p.t.z.

⁶²⁶ W tym kontekście warto przytoczyć informację Prezesa UTK, zgodnie z którą na koniec 2019 r. na polskiej sieci kolejowej eksploatowano 1940 wagonów wyposażonych w system klimatyzacji (tj. 45% ogółu). Dostęp do sieci Wi-Fi zapewniono na pokładzie 62% elektrycznych zespołów trakcyjnych – informacja Prezesa UTK, Więcej komfortowych pociągów, 24.07.2020, www.utk.gov.pl.

⁶²⁷ Zob. art. 12 ust. 1 u.p.t.z.; dodatkowe elementy wskazano w przepisie art. 12 ust. 1a u.p.t.z., jednak odnoszą się one do transportu publicznego wykonywanego autobusami zeroemisyjnymi oraz autobusami napędzanymi gazem ziemnym. Transport wykonywany takimi pojazdami leży poza zakresem kompetencji Prezesa UTK.

Plan transportowy powinien określać sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej⁶²⁸. Taką sieć stanowi układ linii komunikacyjnych, które obejmują obszar lub część obszaru działania danego organizatora publicznego transportu zbiorowego⁶²⁹. Ponadto plan transportowy powinien zawierać ocenę oraz prognozy potrzeb przewozowych. Nie wskazano jednak, jakie konkretnie parametry powinny zostać poddane analizie przy opracowaniu takiej oceny oraz prognozy. Można jednak przyjąć, że badania w tym zakresie powinny uwzględniać preferencje pasażerów korzystających z transportu na obszarze, którego opracowywany plan dotyczy⁶³⁰. Oczekiwania pasażerów powinny zostać uwzględnione również w zakresie wyboru rodzaju środków transportu, przy użyciu których wykonywane będą usługi publiczne określone w planie transportowym.

Ponadto w planie transportowym powinien zostać określony przewidywany model finansowania usług przewozowych. Istnieją trzy zasadnicze modele finansowania wskazanych usług. W pierwszym wariantcie, organizator lub operator publicznego transportu zbiorowego może zdecydować o pobieraniu opłat w związku z realizowanymi usługami przewozowymi⁶³¹. W drugim modelu możliwe jest przekazywanie operatorowi przez organizatora publicznego transportu zbiorowego rekompensaty w związku z utratą określonych kategorii przychodów⁶³² lub poniesionymi kosztami⁶³³. Natomiast trzeci wariant umożliwia udostępnianie przewoźnikowi przez organizatora publicznego transportu zbiorowego środków transportu służących do realizacji przewozów⁶³⁴, np. na podstawie umowy użyczenia⁶³⁵. W praktyce wymienione modele finansowania publicznego transportu zbiorowego stosowane są w formie hybrydowej. Oznacza to, że organizatorzy i operatorzy publicznego transportu

⁶²⁸ Tj. art. 12 ust. 1 pkt 1-8 u.p.t.z.

⁶²⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 16 u.p.t.z.

⁶³⁰ Zob. K. Birr, K. Jamroz, T. Dziedzic, W. Kustra, *Wybrane wyniki badań potrzeb transportowych mieszkańców województwa pomorskiego*, Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP Oddział w Krakowie 2014, nr 1 (103), s. 19-20.

⁶³¹ Art. 50 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.

⁶³² Mowa o utraconych przychodach w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym oraz utraconych przychodach w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów, które zostały ustalone wyłącznie na obszarze właściwości danego organizatora publicznego transportu zbiorowego – por. art. 50 ust. 1 pkt 2 lit a-b u.p.t.z.

⁶³³ Art. 50 ust. 1 pkt 2 lit c u.p.t.z.

⁶³⁴ Art. 50 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.

⁶³⁵ Zgodnie z art. 710-719 Kodeksu cywilnego.

zbiorowego w umowach PSC przewidują elementy dwóch lub trzech wskazanych wariantów finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Należy podkreślić, że ustawodawca nie ograniczył sposobów przedmiotowego finansowania wyłącznie do trzech wymienionych modeli. Z tego względu można przyjąć, że dopuszczalna jest również inna metoda finansowania przewozów uzgodniona pomiędzy organizatorem a operatorem publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto plan transportowy powinien wskazywać zasady organizacji rynku przewozów. Zasady te dotyczą przede wszystkim sposobu funkcjonowania transportu publicznego na danym obszarze. Podmioty uczestniczące w realizacji i obsłudze przewozów powinny mieć nadane konkretne role i uprawnienia, których realizacja ma umożliwiać efektywne świadczenie usług użyteczności publicznej w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zasady organizacji rynku przewozów powinny określać relacje pomiędzy różnymi rodzajami transportu na danym obszarze oraz w ujęciu ponadregionalnym. Rolą organizatora jest więc opracowanie dokumentu planistycznego, w którym wyznaczone zostaną podstawy organizacji i harmonijnego funkcjonowania pełnego systemu usług transportowych.

W planie transportowym organizator publicznego transportu zbiorowego powinien również określić oczekiwany standard usług przewozowych. Ma to istotne znaczenie dla podnoszenia jakości usług przewozowych w oparciu o ustalone w tym planie kryteria. Wskazane jest również uwzględnienie w tym zakresie również preferencji pasażerów. Weryfikacja oczekiwań pasażerów powinna zostać przeprowadzona przez organizatora publicznego transportu zbiorowego w toku badań lub bezpośrednich konsultacji społecznych. Plan transportowy powinien także obejmować planowany sposób organizacji systemu dostarczania informacji pasażerskiej, przede wszystkim rozkładów jazdy, ale również informacji handlowych o dostępnych ofertach, regulaminach i stosowanych taryfach.

Odrębnym elementem, który powinien zostać ujęty w omawianym planie są linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem. Ma to szczególne znaczenie dla

rozwoju tzw. elektromobilności⁶³⁶. Wskazuje się bowiem, że jednym z głównych celów polityki państwa jest modernizacja systemów transportowych poprzez rozwój transportu opartego na paliwach alternatywnych⁶³⁷. Wykorzystanie energii odnawialnej oraz przyjaznych środowisku rozwiązań technicznych w transporcie ma również niebagatelne znaczenie dla realizacji celu Unii Europejskiej, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.⁶³⁸. Wskazuje się, że sektor transportu odpowiada za około 25% emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej⁶³⁹. Do 2050 r. emisja zanieczyszczeń w sektorze transportu ma zostać ograniczona o 90%⁶⁴⁰. Realizacja tego celu będzie możliwa nie tylko poprzez wprowadzanie do eksploatacji nowoczesnych, niskoemisyjnych pojazdów, ale również przez podniesienie poziomu jakości usług transportowych. Jak bowiem wskazała Komisja Europejska, zrównoważony rozwój, zmierzający do osiągnięcia celów klimatycznych jest możliwy do osiągnięcia również poprzez spełnienie oczekiwań pasażerów w zakresie cen usług, ich jakości oraz integracji międzygałęziowej⁶⁴¹.

Przy projektowaniu planu transportowego powinny zostać uwzględnione również określone uwarunkowania faktyczne i prawne. Katalog tych uwarunkowań nie jest zamknięty⁶⁴². W szczególności bierze się pod uwagę stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia właściwych dla danego obszaru dokumentów⁶⁴³ wymaganych przepisami prawa budowlanego⁶⁴⁴. Uwzględnienie tych uwarunkowań ma istotne znaczenie dla odpowiedniego zaprojektowania

⁶³⁶ Szerzej w tym zakresie A. Kurzempa, *Rozwój elektromobilności – co tak naprawdę oznacza?*, Autobusy 6/2018, s. 894-897; M. Kania, *Umowy w sprawach zamówień publicznych oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako formy wsparcia elektromobilności w Polsce* [w:] K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, Warszawa 2019, s. 165 i n.

⁶³⁷ K. Kokocińska, J. Kola, *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, Warszawa 2019, s. XV.

⁶³⁸ Komisja Europejska, *Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773, Bruksela 2019, s. 6.

⁶³⁹ Komisja Europejska, *Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773, Bruksela 2019, s. 12.

⁶⁴⁰ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640, Bruksela 2019, s. 12.

⁶⁴¹ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640, Bruksela 2019, s. 12.

⁶⁴² Por. art. 12 ust. 2 u.p.t.z.

⁶⁴³ Tj. planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁶⁴⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.).

systemu publicznego transportu zbiorowego. Plan transportowy powinien bowiem określać rozwój transportowych usług użyteczności publicznej w zgodzie z ładem przestrzennym⁶⁴⁵. Jednym z wymagań przy sytuowaniu nowej zabudowy mieszkaniowej zgodnej z ładem przestrzennym jest jej lokalizowanie w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu⁶⁴⁶. Z tego względu, dla efektywności systemu publicznego transportu zbiorowego, plan transportowy powinien być spójny z innymi aktami planistycznymi w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto organizator publicznego transportu zbiorowego powinien dokonać oceny sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru, którego dotyczy projektowany plan transportowy. Rozwój społeczno-gospodarczy jest bowiem pojęciem najszerzej obejmującym tendencje rozwojowe danego regionu⁶⁴⁷. Uważa się, że transport, w tym transport kolejowy, jest jednym z czynników rozwoju ekonomicznego zarówno kraju, jak i regionów⁶⁴⁸. Podczas opracowania projektu planu transportowego powinna zostać również ocena oddziaływania transportu na środowisko. Wynika to z faktu, że rozwój usług transportowych, określany zrównoważonym rozwojem, powinien cechować się równowagą pomiędzy jakością środowiska przyrodniczego, racjonalnością ekonomiczną transportu oraz oczekiwaniami i potrzebami społecznymi⁶⁴⁹. Również ustawodawca wprost wskazał, że kolejnym elementem, który powinien zostać uwzględniony w planie transportowym są potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁶⁵⁰. Podkreślono w tym zakresie aspekt społeczny, czyli szczególne potrzeby osób z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej sprawności ruchowej. Ponadto plan transportowy powinien uwzględniać kierunki polityki państwa

⁶⁴⁵ Pod pojęciem tym należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne – zob. art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶⁴⁶ Art. 1 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶⁴⁷ U. Ziemiańczyk, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2010, nr 14, s. 31.

⁶⁴⁸ J. Burnewicz, *Infrastruktura transportu jako czynnik rozwoju ekonomicznego* [w:] M. Bąk (red.), *Infrastruktura transportu a konkurencyjność gospodarcza*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Ekonomia, Transport, Logistyka 2013, nr 49, s. 9.

⁶⁴⁹ J. Gadziński, *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, Journal of Ecology and Health 2011, cz. 15, nr 4, s. 166.

⁶⁵⁰ Tj. art. 12 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z.

związane z rozwojem połączeń o charakterze międzywojewódzkim oraz międzynarodowym. Organizator publicznego transportu zbiorowego, opracowując plan transportowy, powinien także zweryfikować rentowność linii komunikacyjnych oraz uwzględnić przepustowość i dostępność infrastruktury⁶⁵¹.

Wskazane wyżej elementy projektu planu transportowego, a także wykaz uwarunkowań i czynników zewnętrznych, które powinny być wzięte pod uwagę przy opracowaniu tego dokumentu powinny również zostać zweryfikowane przez Prezesa UTK. Rolą organu jest sprawdzenie uwzględnienia obligatoryjnych elementów i czynników w projekcie tego dokumentu oraz ich merytoryczna ocena. Podobnie jak w omówionym już procesie opiniowania projektów umów o świadczenie usług publicznych, organ regulacyjny ma obowiązek weryfikacji spójności przedłożonego dokumentu z interesem publicznym pod wieloma względami, to jest technicznym, społecznym, gospodarczym, środowiskowym oraz rynkowym.

W doktrynie wskazano, że przedmiotowa kompetencja Prezesa UTK jest korzystna z punktu widzenia funkcjonowania rynku, albowiem prowadzi do ujednolicenia praktyk stosowanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Wskazuje się również, że opiniowanie projektów planów transportowych wzmacnia także skuteczność regulacyjną Prezesa UTK⁶⁵². Dla podmiotów pełniących funkcję organizatorów publicznego transportu zbiorowego plany transportowe powinny być także punktem odniesienia, a zarazem źródłem dalszych działań w długofalowej polityce transportowej, spełniającej oczekiwania społeczne. Polityka w tym zakresie powinna ponadto gwarantować systematyczny, zgodny z interesem publicznym rozwój usług przewozowych⁶⁵³.

Podobnie jak w przypadku kompetencji Prezesa UTK, polegającej na opiniowaniu projektów umów o świadczenie usług publicznych, tak i w przypadku projektów planów transportowych stanowiska organu regulacyjnego nie mają charakteru wiążącego. Nie oznacza to jednak, że opinie przedstawione przez Prezesa UTK powinny być przez ich adresata pominięte

⁶⁵¹ Por. art. 12 ust. 2 pkt 7 u.p.t.z.

⁶⁵² P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 495-496, K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, *Legalis*, komentarz do art. 28 pa u.o.t.k., pkt 1.

⁶⁵³ Ł. Piekaj, *Public Service Obligation – Obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 368, Wrocław 2014, s. 115.

w procesie zatwierdzania ostatecznej wersji planu transportowego. Uznaje się bowiem, że transport kolejowy stanowi punkt wyjścia w planowaniu systemu publicznego transportu zbiorowego, do którego dostosowuje się inne gałęzie transportu⁶⁵⁴. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki systemu kolei oraz charakteru infrastruktury, na której wykonywane są przewozy. Zmiana układu linii kolejowych lub budowa nowych odcinków to inwestycje generujące wysokie koszty, a często niemożliwe do zrealizowania z uwagi na istniejące ograniczenia środowiskowe, geograficzne i społeczne. Ponadto transport kolejowy uważa się za uniwersalny, masowy, bezpieczny i przyjazny środowisku środek komunikacji publicznej⁶⁵⁵. Sprawia to, że kolej jest najbardziej konkurencyjna pod tymi względami w stosunku do innych gałęzi transportowych. Opinie Prezesa UTK do projektowanych planów transportowych powinny być więc uwzględniane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, ponieważ od odpowiedniego ukształtowania systemu transportu kolejowego uzależniona jest organizacja pozostałych gałęzi transportowych.

Wskazana wyżej rola transportu kolejowego oraz jego pierwszeństwo w procesie kształtowania oferty przewozowej na poziomie regionalnym oraz krajowym ma również istotne znaczenie z perspektywy głównego problemu badawczego. Ochrona interesu publicznego sprawowana przez Prezesa UTK w związku z realizowanymi przez ten organ zadaniami, zwłaszcza w zakresie opiniowania projektów planów transportowych, może bowiem, pośrednio, oddziaływać na cały system transportu publicznego. Przyjęcie stanowiska, iż to transport kolejowy stanowi punkt wyjścia dla dalszego projektowania publicznych usług transportowych oznacza, że oddziaływanie Prezesa UTK na sektor kolejowy skutkuje wtórnie na inne gałęzie, które do tego sektora są dostosowywane. Wpływ ten należy pozytywnie ocenić nie tylko z punktu widzenia pasażerów, ale też z perspektywy całego systemu publicznego transportu zbiorowego kraju. Uwzględnienie przez organizatorów publicznego transportu

⁶⁵⁴ Tak R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 261; zob. również K. Reszczyk, *Rola, pozycja i uprawnienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w rozwoju konkurencyjnego sektora transportu kolejowego w Polsce* [w:] M. Pawełczyk, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013, s. 55.

⁶⁵⁵ M. Falkowski, M. Pytel, *Analiza geopolityczna aktualnego stanu sieci kolejowej w Polsce*, *Przegląd Geopolityczny* 2014, tom 9, s. 71 [za:] J. Barcik, P. Czech, *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – cz. 1*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Transport* 2010, zeszyt 67, s. 6.

zbiorowego uwag Prezesa UTK do projektów planów transportowych może przyczynić się do optymalnego zaprojektowania usług o charakterze użyteczności publicznej na poziomie regionów, a następnie całego kraju. Pozwoli to na racjonalne wydatkowanie środków publicznych, z których finansowane będą efektywne, z perspektywy pasażerów, usługi transportowe.

4. Licencjonowanie pasażerskich przewoźników kolejowych

Kompetencje Prezesa UTK w zakresie licencjonowania przewoźników kolejowego stanowią jedno z najważniejszych zagadnień w zakresie zadań tego organu związanych z regulacją rynku. W tym procesie Prezes UTK realizuje zadania istotne dla prawidłowego, zgodnego z interesem publicznym funkcjonowania rynku zarówno kolejowych przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług w formie pasażerskich przewozów kolejowych podlega bowiem reglamentacji. Wskazuje się, że reglamentacja działalności gospodarczej jest jedną z funkcji państwa liberalnego⁶⁵⁶. Reglamentację, w ujęciu szerokim, postrzega się jako ograniczanie swobody działalności gospodarczej poprzez ustanowienie ram prawnych podejmowania i prowadzenia tej działalności. Środkiem służącym urzeczywistnieniu reglamentacji w tym ujęciu są narzędzia regulacji publicznoprawnej, przewidującej system wymogów i ograniczeń dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej jako następstwa konieczności realizacji określonego celu publicznego⁶⁵⁷. Natomiast w znaczeniu wąskim reglamentacja utożsamiana jest z określaniem kryteriów oraz procesem uzyskania zezwoleń, licencji, koncesji oraz innych form nabywania uprawnień do wykonywania określonego rodzaju działalności⁶⁵⁸. Reglamentacja wolności działalności gospodarczej, wynikającej wprost z Konstytucji⁶⁵⁹, może mieć

⁶⁵⁶ H. Nowicki, *Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 105.

⁶⁵⁷ T. Długosz, K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, *Funkcje administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 714.

⁶⁵⁸ M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej. Podręcznik akademicki*, Poznań 2001, s. 378.

⁶⁵⁹ Art. 22 Konstytucji RP; zob. również K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, nr 4, s. 48-59.

miejsce jedynie wówczas, gdy jej podstawa wynika z ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny⁶⁶⁰.

W kontekście reglamentacji działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego wskazuje się, że uzyskanie licencji jest jednym z warunków prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej⁶⁶¹. Podkreślenia wymaga jednak, że licencja sama w sobie nie przyznaje prawa do prowadzenia takiej działalności określonemu podmiotowi, ponieważ prawo to wprost wynika z Konstytucji RP⁶⁶². Licencja jest aktem potwierdzającym brak istnienia przeszkód do podjęcia i prowadzenia takiej działalności⁶⁶³. Stanowi potwierdzenie dokonania pozytywnej weryfikacji przez uprawniony organ administracji publicznej spełnienia warunków niezbędnych do jej uzyskania. Jednocześnie przedmiotową licencję postrzega się jako instrument prokonkurencyjnej regulacji sektora transportu kolejowego⁶⁶⁴. Uzyskanie przedmiotowej licencji uzależnione jest bowiem od spełnienia określonych warunków oraz posiadania uprawnień do samego wnioskowania o jej przyznanie. Z tego względu prawo uzyskania licencji na wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych przysługuje ograniczonej grupie podmiotów. Natomiast przyznanie licencji uprawnia do konkurencji na rynku z innymi podmiotami, które przedmiotową licencję uzyskały. Licencję określa się ponadto jako formę prawną lub środek prawny, stanowiący rodzaj decyzji o charakterze uprawniającym⁶⁶⁵. Licencja jest indywidualnym aktem administracyjnym zewnętrznym⁶⁶⁶. Jest jedną z form zezwolenia administracyjnego⁶⁶⁷. Wydawanie

⁶⁶⁰ H. Nowicki, K. Kucharski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, Teka Komisji Prawniczej 2018, tom 11, nr 1, s. 275.

⁶⁶¹ Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji* [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń 20-22 kwietnia 2009 r.*, Toruń 2009, s. 84.

⁶⁶² Art. 20 Konstytucji RP, por. M. Szydło, *Zezwolenie telekomunikacyjne*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2003, nr 2, s. 114.

⁶⁶³ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, SIP Legalis, pkt. 1.3. „Inne decyzje reglamentacyjne”.

⁶⁶⁴ Ł. Gołąb, *Ustawowe przesłanki udzielenia licencji kolejowej – stan obecny i projektowane zmiany* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017, s. 606.

⁶⁶⁵ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne działania administracji gospodarczej. Akty administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 507, D. Kijowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 411-412.,

⁶⁶⁶ R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 37.

tych aktów jest ściśle związane z realizacją przez władzę państwową trzech funkcji: regulacyjnej, nadzorczej i sterowania⁶⁶⁸. Funkcja regulacyjna umożliwia określenie pozycji prawnej przedsiębiorców w danej sytuacji faktycznej. Funkcja nadzorcza ma na celu zapewnienie przestrzegania obowiązującego prawa, zachowanie wartości, które uznane zostaną za odpowiadające kategorii interesu publicznego⁶⁶⁹. Natomiast trzecia z wymienionych funkcji służy sterowaniu zachowaniami przedsiębiorców w kierunku ustalonym przez władzę państwową⁶⁷⁰. Funkcja regulacyjna administracji publicznej w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych urzeczywistniana jest przykładowo poprzez działalność organu regulacyjnego polegającą na licencjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób i rzeczy koleją oraz świadczenia usług trakcyjnych. Natomiast funkcja nadzorcza realizowana jest przez organ regulacyjny poprzez władcze oddziaływanie na przedsiębiorców, którzy nie spełniają odpowiednich wymagań w zakresie bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, na przykład eksploatując niesprawne pojazdy kolejowe. Na tle wskazanego przykładu można wskazać również praktyczną realizację trzeciej z wymienionych funkcji, to jest funkcji sterowania. Organ jest uprawniony do nałożenia określonych obowiązków na podmiot dopuszczający się naruszenia przepisów, np. wyznaczając termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Pojęcie licencji można wskazać w wielu aktach prawnych, które nadają mu każdorazowo odpowiednie znaczenie⁶⁷¹. W doktrynie wskazuje się, że termin licencja oznacza upoważnienie oznaczonego podmiotu do określonego działania,

⁶⁶⁷ D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 67, K. Kucharski, H. Nowicki, *Interes publiczny w sferze reglamentacji działalności gospodarczej (wybrane zagadnienia)* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018, s. 118-119.

⁶⁶⁸ D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 178.

⁶⁶⁹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 114.

⁶⁷⁰ D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 178.

⁶⁷¹ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne działania administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne Prawo Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8b, Warszawa 2018, s. 524, M. Kraśniewski, *Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 130, J. Czesak, *Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 368, Wrocław 2014, s. 20.

które w przypadku braku takiego upoważnienia byłoby sprzeczne z prawem⁶⁷². Pojęcie licencji może odnosić się zarówno do sfery prawa prywatnego oraz publicznego. W pierwszym przypadku pojęcie licencja stosowane jest do określenia pewnego rodzaju prawa wyłączności, przeniesienia określonego prawa na rzecz innej osoby lub korzystania ze wskazanego w licencji prawa. Przykładem przedmiotowych aktów są licencje przeniesienia autorskich praw majątkowych lub licencje na korzystanie z określonego oprogramowania komputerowego. Natomiast licencje o charakterze publicznoprawnym to akty administracyjne określające prawo do wykonywania wskazanego w nich rodzaju działalności lub wykonywania określonego zawodu⁶⁷³. Przykładem takich aktów są licencja na wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych, licencja na wykonywanie usług syndyka, a w zakresie działalności zawodowej przykładowo licencja detektywa, maszynisty czy nauczyciela praktycznej nauki zawodu. Podkreśla się, że uprawnienia wynikające z licencji mają charakter ściśle osobisty⁶⁷⁴ i niezbywalny⁶⁷⁵.

Licencja wydawana przez Prezesa UTK przedsiębiorcom funkcjonującym w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest zezwoleniem⁶⁷⁶ w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców⁶⁷⁷. Zezwolenie jest aktem woli organu administracji publicznej, który stwierdza dopuszczalność podjęcia przez właściwego przedsiębiorcę działalności gospodarczej

⁶⁷² M. Salamonowicz, *Licencje patentowe i know-how na tle zakazu porozumień antykonkurencyjnych*, Warszawa 2011, s. 57.

⁶⁷³ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 289.

⁶⁷⁴ A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym* [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 523-525.

⁶⁷⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1998 r., II SA 1238/98, SIP Legalis nr 43206, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2008 r., II GPS 5/08, SIP Legalis nr 121473.

⁶⁷⁶ Art. 45 ust. 3 u.o.t.k.; zob. również D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 391.

⁶⁷⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1292); szerzej K. Kucharski, H. Nowicki, *Interes publiczny w sferze reglamentacji działalności gospodarczej (wybrane zagadnienia)* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, tom VII, Toruń 2018, s. 118-123; M. Kania, *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców* [w:] R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019, s. 173 i n.

w określonym zakresie⁶⁷⁸. Zezwolenie ma, odmiennie niż koncesja, charakter decyzji związanej⁶⁷⁹. Oznacza to, że organ ma obowiązek udzielić zezwolenia przedsiębiorcy, który spełnia określone przepisami warunki jego uzyskania⁶⁸⁰. W stosunku do zindywidualizowanego adresata zezwolenie uchyla zakaz wykonywania konkretnego rodzaju działalności bez zezwolenia⁶⁸¹. Objęcie danej działalności obowiązkiem uzyskania zezwolenia uzasadnione jest ważnym interesem publicznym⁶⁸². Spośród wymienionych form reglamentacji działalności gospodarczej⁶⁸³, za najbardziej rygorystyczną postrzega się koncesję. W dalszej kolejności wymienia się zezwolenie oraz wymóg uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej⁶⁸⁴. Pojęcie licencji jest również stosowane przez ustawodawcę jako określenie dokumentu potwierdzającego uprawnienia do wykonywania zawodu⁶⁸⁵, także w formie działalności gospodarczej⁶⁸⁶.

Licencja jest potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a także państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym⁶⁸⁷. Licencja nie uprawnia przedsiębiorcy

⁶⁷⁸ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 41, teza 1, A. Malarewicz-Jakubów, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz* [w:] G. Koziół (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 41 Prawa przedsiębiorców, teza 1.

⁶⁷⁹ M. Ługiewicz, *Konstytucja biznesu – praktyczne omówienie pakietu ustaw*, Gdańsk 2018, s. 71, zob. również B. Popowska, *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, zeszyt 4, s.26.

⁶⁸⁰ M. Strzelbicki, *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, zeszyt 4, s. 80.

⁶⁸¹ A. Brzezińska-Rawa, *Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 141.

⁶⁸² Ł. Mroczyński-Szmaj, *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019, s. 109-112.

⁶⁸³ Szerzej w tym zakresie zob. H. Nowicki, *Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 105-120.

⁶⁸⁴ M. Waligórski, *Działalność gospodarcza* [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*, tom 1, Warszawa 2009, s. 472.

⁶⁸⁵ W tym kontekście należy zasygnalizować, że przykład takiej licencji można wskazać także w transporcie kolejowym. Jedną z kompetencji Prezesa UTK jest bowiem wydawanie, przedłużanie ważności, zawieszanie, przywracanie i cofanie licencji maszynisty, o której mowa w przepisach art. 22 u.o.t.k.

⁶⁸⁶ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 191.

⁶⁸⁷ Art. 43 ust. 2-3 u.o.t.k.; M. Kraśniewski, *Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 131.

do dostępu do infrastruktury kolejowej⁶⁸⁸. Działalność w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest wykonywana przy wykorzystaniu infrastruktury kolejowej⁶⁸⁹. Dostęp do infrastruktury wymaga spełnienia określonych warunków, przedstawienia odpowiednich dokumentów oraz zawarcia z zarządcą tej infrastruktury umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej⁶⁹⁰.

Licencjonowaniu w transporcie kolejowym podlegają trzy rodzaje działalności⁶⁹¹. Należą do nich wykonywanie przewozów kolejowych osób, wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy oraz świadczenie usług trakcyjnych⁶⁹². W tym zakresie nie mieszczą się więc inne rodzaje działalności wykonywanej w sektorze transportu kolejowego. Przykłady rodzajów działalności, które nie podlegają licencjonowaniu w transporcie kolejowym to między innymi zarządzanie infrastrukturą, sprzedaż biletów oraz szkolenie i egzaminowanie kandydatów na maszynistów.

Przedsiębiorca wnoszący o udzielenie licencji powinien przedstawić informacje o dotychczasowej działalności oraz dokumenty potwierdzające spełnienie określonych warunków. Do grupy takich wymagań zalicza się potwierdzenie dobrej reputacji oraz wiarygodności finansowej⁶⁹³. Warunek dobrej reputacji spełniony jest wówczas, gdy nie została ogłoszona upadłość przedsiębiorcy⁶⁹⁴. Ma miejsce również wtedy, gdy przedsiębiorca nie poniósł w przeszłości odpowiedzialności na podstawie przepisów dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁶⁹⁵. Równie istotny jest wymóg, by przedsiębiorca wnoszący o udzielenie licencji w przeszłości nie był ukarany za poważne naruszenia prawa, które zostały określone w przepisach mających zastosowanie do transportu⁶⁹⁶. Kolejny wymóg

⁶⁸⁸ Art. 43 ust. 5 u.o.t.k.; szczegółowy tryb udostępniania infrastruktury kolejowej oraz kwestie dotyczące opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zostały uregulowane w rozdziale 6 u.o.t.k.; zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1517/07, Legalis nr 101022.

⁶⁸⁹ P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa, s. 649.

⁶⁹⁰ K. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 43 u.o.t.k., teza 3; zob. również art. 30c u.o.t.k.

⁶⁹¹ Art. 43 ust. 1 u.o.t.k.

⁶⁹² Usługa ta polega na zapewnieniu pojazdu kolejowego z napędem wraz z obsługą maszynistów do wykonywania przewozu kolejowego albo zapewnienie obsługi maszynistów do prowadzenia pojazdu kolejowego z napędem.

⁶⁹³ Art. 46 ust. 3 pkt 1-2 u.o.t.k.

⁶⁹⁴ Art. 46 ust. 4 pkt 1 u.o.t.k.

⁶⁹⁵ Art. 46 ust. 4 pkt 2 u.o.t.k.

⁶⁹⁶ Art. 46 ust. 4 pkt 3 u.o.t.k.

dotyczy niekaralności określonych osób lub przedsiębiorców, wnioskujących o licencję, w zakresie czynów naruszających obowiązki wynikające z układów zbiorowych pracy⁶⁹⁷.

Natomiast spełnienie wymagań w zakresie wiarygodności finansowej uznaje się za spełnione gdy przedsiębiorca wnioskujący o licencję wykaże, że jest zdolny do wypełnienia zarówno istniejących, jak i potencjalnych zobowiązań finansowych w okresie 12 miesięcy od dnia udzielenia licencji⁶⁹⁸. W celu weryfikacji i potwierdzenia spełnienia tego wymagania wnioskodawca powinien przedłożyć Prezesowi UTK odpowiednie dokumenty. Są to sprawozdania finansowe⁶⁹⁹, potwierdzenie stanu rachunku bankowego⁷⁰⁰ oraz informacja o istniejących obciążeniach na aktywach przedsiębiorstwa⁷⁰¹. Ponadto organ regulacyjny powinien uzyskać od właściwych podmiotów informacje potwierdzające ewentualne zaległości przedsiębiorcy w zakresie podatków oraz ubezpieczeń⁷⁰².

W postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia licencji Prezes UTK powinien ocenić spełnienie przez wnioskodawcę wymagań w zakresie posiadanych kwalifikacji zawodowych. Konieczne jest przedstawienie dokumentów potwierdzających kwalifikacje pracowników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo przewozów kolejowych oraz ich szkolenia⁷⁰³. Ponadto przedsiębiorca powinien zapewnić system zarządzania organizacją, gwarantujący kontrolę bezpieczeństwa, niezawodność oraz nadzorowanie prowadzonej przez siebie działalności.

Kolejnym warunkiem, który również jest oceniany przez Prezesa UTK w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania licencji jest posiadanie przez wnioskodawcę zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności cywilnej. Wymóg w tym zakresie zostanie uznany za spełniony wówczas, gdy przedsiębiorca wykaże, że zawarł umowę ubezpieczenia odpowiedzialności

⁶⁹⁷ Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 4 u.o.t.k. do grupy tych osób zalicza się członków organu zarządzającego osoby prawnej, współnika, komplementariusza w spółce jawnej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, a w przypadku innego przedsiębiorcy – osoby prowadzące działalność gospodarczą.

⁶⁹⁸ Art. 46 ust. 6 u.o.t.k.

⁶⁹⁹ Art. 46 ust. 6 pkt 1 lit. a u.o.t.k.

⁷⁰⁰ Art. 46 ust. 6 pkt 1 lit. c u.o.t.k.

⁷⁰¹ Art. 46 ust. 6 pkt 1 lit. f u.o.t.k.

⁷⁰² Art. 46 ust. 6 pkt 2 u.o.t.k.

⁷⁰³ Art. 46 ust. 9 u.o.t.k.

cywilnej⁷⁰⁴ lub umowę gwarancji ubezpieczeniowej⁷⁰⁵. W przypadku, gdy przedsiębiorca wnioskujący o udzielenie licencji nie spełnia wymagań we wskazanych wyżej kategoriach, Prezes UTK odmawia wydania licencji przedsiębiorcy⁷⁰⁶. Brak spełnienia choćby jednego wymagania będzie skutkowało odmową wydania licencji przez organ regulacyjny⁷⁰⁷.

W zakresie omawianego zagadnienia istotna jest również kompetencja Prezesa UTK, która polega na odmowie udzielenia licencji, jej cofnięciu, zawieszeniu lub zmianie jej zakresu ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwo państwa albo inny ważny interes publiczny⁷⁰⁸. Ustawodawca przyznał Prezesowi UTK również kompetencje, które uprawniają organ do działania polegającego nie tylko na nieudzieleniu licencji w ogóle, ale także na jej cofnięciu, czasowym zawieszeniu lub zmianie jej zakresu. Zarówno przesłanki udzielenia licencji, jak również odmowy jej udzielenia, cofnięcia, zawieszenia lub zmiany jej zakresu, mają związek z koniecznością ochrony interesu publicznego, przede wszystkim w postaci bezpieczeństwa transportu kolejowego. Wskazuje się, że pomimo przyjęcia przez ustawodawcę tak sformułowanych przesłanek, decyzja administracyjna w sprawie odmowy udzielenia licencji, cofnięcia licencji, zawieszenia licencji lub zmiany jej zakresu stanowi akt administracyjny związany. Akty uznaniowe, odmiennie niż akty związane, mogą mieć bowiem różną treść przy tym samym stanie faktycznym⁷⁰⁹. W przypadku przedmiotowych decyzji administracyjnych treść tych aktów jest jednoznacznie określona przez prawodawcę. Z tego względu akty administracyjne w sprawach udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia, zawieszenia lub zmiany licencji należy zakwalifikować do decyzji związanych.

⁷⁰⁴ Szerzej w tym zakresie K. Kłosowski, *Odpowiedzialność cywilna przewoźników kolejowych – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda* [w:] M. Szczepańska (red.), *Zeszyty ubezpieczeniowe*. Tom II, Warszawa 2014, s. 77-85, P. Piątkowski, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika kolejowego – uwagi krytyczne*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2017, nr 3, s. 25-37, Ł. Gołąb, *Ustawowe przesłanki udzielenia licencji kolejowej – stan obecny i projektowane zmiany* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, Warszawa 2017, s. 602-603.

⁷⁰⁵ Art. 46 ust. 10 u.o.t.k.

⁷⁰⁶ Art. 47 ust. 4 u.o.t.k.

⁷⁰⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2010 r., GSK 545/09, *Legalis* nr 289556.

⁷⁰⁸ Art. 47 ust. 5 u.o.t.k.

⁷⁰⁹ R. Michalska-Bardziak [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 448.

W związku z powyższym Prezes UTK posiada ustawowe kompetencje w zakresie reglamentacji dostępu do świadczenia usług w sektorze transportu kolejowego⁷¹⁰. Powody wprowadzenia ustawowych wymogów w zakresie spełnienia przez przedsiębiorcę określonych przesłanek są zdeterminowane charakterem działalności, która podlega reglamentacji. Należy uznać, że bezpośrednim celem przyjętego na rynku transportu kolejowego modelu licencjonowania jest ochrona interesu publicznego w postaci systemowego bezpieczeństwa⁷¹¹ oraz porządku publicznego⁷¹². W związku z tym pośrednio ochronie prawnej podlega także interes publiczny w postaci ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz ochrony środowiska⁷¹³. Zapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa dla funkcjonowania transportu kolejowego ma bowiem na celu przeciwdziałanie wypadkom zagrażającym zdrowiu i życiu pasażerów, osób postronnych oraz pracowników kolei. Ponadto wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych przy zachowaniu odpowiednich warunków bezpieczeństwa ma na celu przeciwdziałanie zdarzeniom, których skutki mogłyby negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne. Przykładem takiego zdarzenia jest katastrofa kolejowa polegająca na zderzeniu dwóch pociągów, w tym jednego towarowego, przewożącego substancje niebezpieczne, których wyciek spowoduje szkody w środowisku naturalnym. Postępowanie Prezesa UTK w sprawie udzielenia licencji ma więc na celu weryfikację, czy interes publiczny pod każdą z wymienionych postaci nie zostanie naruszony w wyniku wykonywania określonej działalności przez podmiot, który o przedmiotową licencję się ubiega. Podobnie uprawnienie Prezesa UTK w zakresie cofnięcia lub zawieszenia licencji uzasadnione jest potrzebą zapewnienia możliwości właściwej reakcji organu w przypadku, gdy interes publiczny we wskazanych wyżej postaciach zostanie naruszony.

⁷¹⁰ T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych. Transport kolejowy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018, s. 411.

⁷¹¹ M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w czterdziątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4 (2), s. 126-127.

⁷¹² M. Zachariasiewicz, *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialnoprawnych interesów i wartości fori*, Warszawa 2018.

⁷¹³ Por. M. A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 758; zob. także H. Nowicki, *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 121-139.

Pomimo niewątpliwej doniosłości wymienionych wyżej postaci zjawiskowych interesu publicznego, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności na rynku transportu kolejowego⁷¹⁴. Przyjętą formę reglamentacji działalności w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych należy ocenić jako właściwą. Wymóg uzyskania koncesji przewidziano bowiem dla działalności gospodarczej w obszarach, które mają szczególne znaczenie dla państwa. Przesłanką uzasadniającą wymóg uzyskania koncesji jest bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Ze względu na te przesłanki, organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania koncesji, na podstawie uznania administracyjnego, może dokonać wyboru rozstrzygnięcia, nawet jeśli podmiot wnioskujący o przydzielenie koncesji spełnił wszystkie określone wymagania⁷¹⁵. Decyzje w sprawie przyznania licencji w transporcie kolejowym, jak wskazano wyżej, mają charakter decyzji administracyjnych związanych. Z tego względu organ nie może odmówić przyznania licencji przedsiębiorcy, który spełnił wszystkie warunki otrzymania tej formy zezwolenia. Należy również uznać, że sektor pasażerskich przewozów kolejowych ulega stopniowej liberalizacji za sprawą omówionych wcześniej tzw. pakietów kolejowych. Jedną z cech charakteryzujących przedmiotowy sektor jest gwarantowana prawem konkurencyjność wewnętrzną, która przejawia się tym, że przewoźnicy kolejowi mogą wykonywać przewozy w trybie komercyjnym, konkurując z innymi przewoźnikami funkcjonującymi na tym rynku. Z tego względu wymóg posiadania licencji, a nie bardziej rygorystycznej formy reglamentacji, jaką jest koncesja, należy uznać za wystarczający. W przypadku wprowadzenia warunku posiadania koncesji na wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych, w związku ze wskazanym wyżej uznaniem administracyjnym organu, konkurencyjność wewnętrzną tego sektora byłaby pozorna i uzależniona od woli organu. Należy również podkreślić, że przyjęcie modelu licencjonowania w transporcie kolejowym nie oznacza, że interes publiczny w postaci bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, porządku publicznego i ochrony środowiska

⁷¹⁴ A. Łysoń, *Obowiązek uzyskania licencji na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w ramach transportu kolejowego jako forma reglamentacji*, Przegląd Komunikacyjny 12/2004, s. 28.

⁷¹⁵ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne działania administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne Prawo Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8b, Warszawa 2018, s. 512.

nie podlega ochronie. Zabezpieczeniu przedmiotowego interesu służy właśnie licencjonowanie sektora pasażerskich przewozów kolejowych.

W zakresie licencjonowania transportu kolejowego należy również wskazać na istnienie określonych kompetencji Prezesa UTK, które polegają z jednej strony na uprawnieniu, a z drugiej na obowiązku kontroli przedsiębiorstw kolejowych⁷¹⁶. Pojęcie kontroli zaczerpnięte jest z języka potocznego⁷¹⁷. Ustawodawca pojęcie to stosuje w wielu aktach prawnych oraz w różnych znaczeniach⁷¹⁸. Przez kontrolę należy rozumieć działalność polegającą na badaniu stanu istniejącego oraz porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym, a także na ustalaniu zakresu oraz powodów stwierdzonych w tym zakresie rozbieżności⁷¹⁹. Kontrola może być zarówno elementem kierownictwa, jak i nadzoru⁷²⁰. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcia kontroli i nadzoru nie mogą być ze sobą utożsamiane, albowiem są to dwie różne kategorie pojęciowe⁷²¹. Funkcja kontrolna organu, w odróżnieniu od nadzoru⁷²², polega przede wszystkim na sprawdzeniu działania innych podmiotów, bez możliwości stałego wpływania na te podmioty, poprzez wydawanie im nakazów lub poleceń⁷²³. Kontrola jest zatem jedną z form realizacji funkcji nadzoru⁷²⁴. Kontrolę, obok koordynacji i nadzoru wymienia się też jako jeden z czynników

⁷¹⁶ Szerzej w zakresie kontroli przedsiębiorców zob. H. Nowicki, *Kontrola przedsiębiorców* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 217-233.

⁷¹⁷ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 7.

⁷¹⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 103; T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8a, Warszawa 2018, s. 378 i n.

⁷¹⁹ A. Panasiuk, *Czy kontrola może szkodzić?* [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych. VI Konferencja naukowa 17-19 czerwca 2003, Wrocław*, Wrocław 2013, s. 59; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 165, B. Banaszak, *Kontrola* [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2014, s. 300.

⁷²⁰ Szeroko w tym zakresie K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne Prawo Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, Warszawa 2018, s. 383.

⁷²¹ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 10; H. Nowicki, *Systemowe ujęcie kontroli w nowym prawie zamówień publicznych* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2022, nr 334, s. 953 i n.

⁷²² C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 125.

⁷²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 89.

⁷²⁴ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 10.

stanowiących o możliwości i skuteczności wpływu organu na inny podmiot⁷²⁵. Kontrola jest również jedną z instytucji prawnych, która służy gwarantowaniu prawa⁷²⁶.

Jednym ze szczególnych obowiązków Prezesa UTK jest okresowa oraz doraźna⁷²⁷ kontrola przewoźników kolejowych w zakresie przestrzegania warunków określonych w licencji oraz wymagań ustawowych dotyczących uzyskania takiej licencji. Organ regulacyjny ma obowiązek przeprowadzania okresowej kontroli przewoźników kolejowych w powyższym zakresie, jednak nie rzadziej niż raz na 5 lat⁷²⁸. Równie istotne znaczenie dla jakości i pewności ochrony interesu publicznego jest również uprawnienie Prezesa UTK do przeprowadzania doraźnych kontroli przewoźników kolejowych. Takie kontrole organ regulacyjny może prowadzić w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości w zakresie spełniania przez przewoźnika kolejowego wymagań określonych w ustawie lub warunków wynikających z udzielonej licencji⁷²⁹. Uzasadnione wątpliwości Prezesa UTK w kontekście weryfikacji wymagań ustawowych w zakresie przyznania licencji przewoźnika kolejowego mogą być wywołane powziętymi z urzędu informacjami lub wynikami innych kontroli prowadzonych przez ten organ w zakresie bezpieczeństwa, utrzymania eksploatowanego taboru czy kwalifikacji zawodowych personelu kolejowego⁷³⁰.

Przesłanką do zainicjowania przez organ regulacyjny działań zmierzających do weryfikacji, w toku kontroli, spełnienia przez przewoźnika kolejowego warunków określonych w wydanej licencji, może być także

⁷²⁵ F. Dopierała, *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 55.

⁷²⁶ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 643.

⁷²⁷ K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 49 u.o.t.k., n.b. 2.

⁷²⁸ Przepis art. 49 ust. 1 u.o.t.k.

⁷²⁹ Art. 49 ust. 2 u.o.t.k.

⁷³⁰ Zgodnie z przepisem art. 22b u.o.t.k., m.in. przewoźnicy kolejowi wydają świadectwa maszynistom przez nich zatrudnionym. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 22d u.o.t.k., pracownicy zatrudnieni na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz z prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych (tj. m.in. dyżurny ruchu, nastawniczy, zwrotniczy, kierownik pociągu, ustawiacz, manewrowy, rewident taboru, automatyk, toromistrz, dróżnik przejazdowy), są obowiązani posiadać wymagane wykształcenie, spełniać wymagania zdrowotne (fizyczne i psychiczne), posiadać wymagane przygotowanie zawodowe oraz zdać egzamin kwalifikacyjny. Wymagania te określa minister właściwy do spraw transportu.

potwierdzenie przez Prezesa UTK naruszeń w obszarze ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Należy bowiem zauważyć, że obowiązkiem pasażerskiego przewoźnika kolejowego jest zapewnienie pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa, oraz wygody i należytej obsługi⁷³¹. Przewoźnik ma obowiązek⁷³² zapewnienia pasażerom warunków bezpieczeństwa odpowiadających właściwemu rodzajowi transportu⁷³³. Tak sformułowana klauzula generalna⁷³⁴, służąca ochronie interesu publicznego⁷³⁵, stanowi zatem punkt wyjścia dla oceny dokonywanej przez Prezesa UTK. Należy więc stwierdzić, że weryfikacja spełnienia warunków określonych w licencji przewoźnika kolejowego lub wymagań ustawowych przyznania takiej licencji ma ściśle korelacje z innymi zadaniami organu regulacyjnego, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego i ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym⁷³⁶.

De lege lata należy wskazać, że ustawodawca, poza omówionymi kompetencjami Prezesa UTK w zakresie odmowy udzielenia licencji, jej zawieszenia czy cofnięcia, przewidział także sankcję w postaci administracyjnej kary pieniężnej⁷³⁷. Karze pieniężnej podlega bowiem przedsiębiorca, który prowadzi działalność bez licencji przewoźnika kolejowego⁷³⁸. Tematyka administracyjnych kar pieniężnych zostanie omówiona szerzej w rozdziale V.

Należy zatem zwrócić uwagę, że w zakresie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych, ustawodawca zdecydował się na dopuszczalność stosowania najbardziej represyjnych sankcji administracyjnych materialnoprawnych. Zalicza się do nich przede wszystkim kary pieniężne⁷³⁹, cofnięcie zezwolenia, cofnięcie innego uprawnienia lub jego wygaśnięcie oraz

⁷³¹ Art. 14 ust. 1 Prawa przewozowego.

⁷³² Tj. art. 776 ust. 1 Kodeksu cywilnego.

⁷³³ D. Ambrożuk [w:] D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 73-74.

⁷³⁴ A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 42.

⁷³⁵ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 262.

⁷³⁶ Szerzej na temat klasyfikacji kompetencji Prezesa UTK zob. K. Strzyczkowski, Ł. Gołąb [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 15. Prawo konkurencji*, Warszawa 2014, s. 1417.

⁷³⁷ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zawieszenie lub cofnięcie licencji winno być traktowane jako „(...) swoisty rodzaj sankcji administracyjnej wymierzonej w podmiot korzystający z uprawnienia przyznanego na podstawie innego rozstrzygnięcia” – por. P. Wajda [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 668 i powołana tam literatura.

⁷³⁸ Por. art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.t.k.

⁷³⁹ Szerzej na temat kar pieniężnych zob. rozdz. V niniejszej pracy.

dotatkowe opłaty⁷⁴⁰. Oprócz skutku dolegliwości finansowych, w sektorach regulowanych kary pieniężne pełnią funkcję prewencyjno-regulacyjną⁷⁴¹. Wywierają bowiem efekt w postaci właściwej realizacji w przyszłości obowiązków nałożonych na podmioty regulowane⁷⁴². Natomiast zawieszenie lub cofnięcie licencji prowadzi do ograniczenia lub uniemożliwienia swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określonym licencją⁷⁴³. Zawieszenie lub cofnięcie licencji nie jest jednak równoznaczne z faktycznym zaprzestaniem prowadzenia określonej działalności przez przedsiębiorcę. Jest wyrazem braku zgody władzy publicznej na prowadzenie danej działalności⁷⁴⁴. Natomiast prowadzenie działalności pomimo zawieszenia lub cofnięcia licencji będzie skutkowało wspomnianą wcześniej odpowiedzialnością prawną przedsiębiorcy, zagrożoną sankcjami administracyjnymi.

Zakres uprawnień Prezesa UTK związanych z możliwością stosowania sankcji administracyjnych w obszarze licencjonowania transportu kolejowego należy ocenić pozytywnie. Można uznać, że celem ustawodawcy była ochrona określonych kategorii interesu publicznego, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa transportu kolejowego. Z tego też wynika przyjęcie dolegliwych sankcji administracyjnych. Jak ustalono, licencja udzielana przez Prezesa UTK stanowi instrument reglamentacji rynku⁷⁴⁵ kolejowego. Z uwagi na specyfikę tego rynku, zasadniczym celem licencji jest przeciwdziałanie funkcjonowaniu podmiotów, które nie dają rękojmi dochowania należytych standardów⁷⁴⁶, przede

⁷⁴⁰ H. Nowicki, Sankcje administracyjne [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 641.

⁷⁴¹ Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, *Prawo w działaniu* 2020, nr 43, s. 160-161.

⁷⁴² M. Szyrka, *Znaczenie kar pieniężnych w procesie regulacji rynków* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 130.

⁷⁴³ P. Wajda [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 668.

⁷⁴⁴ Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 116.

⁷⁴⁵ Szeroko na temat reglamentacji działalności gospodarczej zob. H. Nowicki, P. Nowicki, *Zasada proporcjonalności a zakres reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019, s. 123-129; H. Nowicki, *Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 105-120.

⁷⁴⁶ K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, nr 4, s. 53.

wszystkim w zakresie bezpieczeństwa, tak systemowego⁷⁴⁷, jak i osobistego⁷⁴⁸. Prezes UTK posiada kompetencje zarówno o charakterze regulacyjnym, jak i nadzorczym, w celu potwierdzenia (*ex ante*) oraz bieżącej weryfikacji (*ex post*)⁷⁴⁹, czy dopuszczony do udziału w tym rynku przedsiębiorca spełnia wszystkie wymagane warunki, by określoną działalność prowadzić. Omawiane kompetencje zostały wzmocnione uprawnieniami przyznanymi organowi regulacyjnemu w zakresie stosowania sankcji administracyjnych za naruszenia przepisów związanych z licencjonowaniem przedsiębiorstw kolejowych. Należy zatem uznać, że w polskim porządku prawnym istnieją prawne mechanizmy zabezpieczenia ochrony interesu publicznego także w postaci licencjonowania transportu kolejowego.

⁷⁴⁷ S. Gago, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa w transporcie kolejowym*, Prace Instytutu Kolejnictwa, Zeszyt 159 (2018), s. 10-12.

⁷⁴⁸ A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43; w kontekście pojęcia bezpieczeństwa w związku z zakresem przedmiotowym obowiązku przewoźnika zob. również M. Sośniak (red.), *Prawo przewozowe*, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 409, Katowice 1987, s. 166-167, W. Górski, *Prawo przewozowe*, Warszawa 1973, s. 60-65 oraz E. Załoga, *Bezpieczeństwo i ochrona pasażera w transporcie kolejowym w kontekście wyzwań mobilności starzejącego się społeczeństwa europejskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Zeszyt Naukowy nr 166/2018, s. 167-168.

⁷⁴⁹ Zob. D. Sypniewski, *Działalność regulowana jako forma ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej* [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018, s. 253.

Rozdział V

Sankcje administracyjne za naruszenie interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

1. Sankcje administracyjne w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych – charakterystyka

Dotychczasowe rozważania potwierdzają, że ustawodawca określił zasady dostępu do rynku oraz świadczenia usług przewozowych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych, a także obowiązki podmiotów funkcjonujących w tym sektorze. Należy zwrócić uwagę, że przyjęto także zasady wdrożenia przez Prezesa UTK odpowiednich środków o charakterze prewencyjnym i restrykcyjnym, co jest cechą charakterystyczną wszystkich organów regulacyjnych⁷⁵⁰. Uznaje się bowiem, że polityka prawa administracyjnego jest konkretyzowana na etapie stosowania prawa przez organy administracji⁷⁵¹. Jednym z przejawów polityki są sformalizowane i zinstytucjonalizowane sankcje administracyjne, wymierzone przez właściwe organy, przy zastosowaniu właściwej procedury⁷⁵². Sankcje administracyjne wynikają z przepisów prawa administracyjnego i stanowią dolegliwość za naruszenie norm tego prawa⁷⁵³. Nie są jednak, jak określił to Trybunał Konstytucyjny odpłatą za popełniony czyn, lecz środkiem przymusu, który służy zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji⁷⁵⁴. Sankcje administracyjne postrzega się jako niekorzystne skutki naruszenia obowiązków wynikających z powszechnie

⁷⁵⁰ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 155.

⁷⁵¹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 252.

⁷⁵² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000, s. 43.

⁷⁵³ H. Nowicki [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 635; M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4, s. 131, E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 172

⁷⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, SIP Legalis nr 79514.

obowiązujących przepisów, które charakteryzują się pogorszeniu sytuacji prawnej podmiotu, który takiego naruszenia się dopuszcza⁷⁵⁵.

Do sankcji administracyjnych zaliczyć można kary pieniężne, cofnięcie licencji lub innego uprawnienia⁷⁵⁶ oraz nałożenie dodatkowych opłat. W kontekście skutecznego oddziaływania organu regulacyjnego na podmioty rynku kolejowego w celu ochrony interesu publicznego szczególną uwagę należy zwrócić na zagadnienie sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych. Administracyjne kary pieniężne są bowiem jedną z najczęściej stosowanych form sankcji przez organy regulacyjne. Kary pieniężne oddziałują na sferę podstawowego celu działalności gospodarczej podmiotów funkcjonujących w sektorach regulowanych, czyli w ich przychód⁷⁵⁷. Zasadniczą funkcją administracyjnych kar pieniężnych jest funkcja prewencyjna⁷⁵⁸. Prewencja ogólna dotyczy wszystkich podmiotów, których działania lub zaniechania mogą być kwalifikowane jako sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Celem administracyjnych kar pieniężnych jest przeciwdziałanie naruszeniom obowiązków lub niedopełnieniem nakazów⁷⁵⁹ wynikających z przepisów, którymi związani są adresaci tych norm. Przedmiotowe kary pełnią również funkcję prewencyjną wobec podmiotu sankcjonowanego. Reakcja właściwego organu w postaci administracyjnej kary pieniężnej, nakładanej już po stwierdzeniu naruszenia normy prawnej, ma zapobiegać ponownym naruszeniom przepisów przez sankcjonowany podmiot w przyszłości.

Kary pieniężne są jedną z form realizacji władztwa państwowego, które przybiera formę przymusu administracyjnego, a jego celem jest wyegzekwowanie przestrzegania właściwych przepisów⁷⁶⁰. Istotą odpowiedzialności administracyjnej jest jej zobiektywizowanie. Sankcje administracyjne są zatem

⁷⁵⁵ M. Szyrka, *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020, s. 22.

⁷⁵⁶ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 113-117.

⁷⁵⁷ M. Szyrka, *Znaczenie kar pieniężnych w procesie regulacji rynków* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 121.

⁷⁵⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, SIP Legalis nr 981748.

⁷⁵⁹ S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, SIP Legalis, komentarz do art. 189b k.p.a., pkt II.2.

⁷⁶⁰ D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 16.

stosowane w przypadku spełnienia określonych przesłanek⁷⁶¹. W literaturze formułowane są różne podejścia co do możliwości klasyfikacji sankcji administracyjnych tylko do jednej gałęzi prawa. Wskazuje się bowiem, że administracyjne kary pieniężne cechują się podobieństwem do środków oddziaływania karnego. Kary administracyjne, odmiennie niż w przypadku sankcji karnych, co do zasady nie uwzględniają szczegółowej oceny moralnej sprawcy czynu zabronionego⁷⁶².

Definicję administracyjnej kary pieniężnej zawarto w Kodeksie postępowania administracyjnego⁷⁶³. Pod pojęciem tym rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁷⁶⁴. Ustawodawca *expressis verbis* wskazał zatem, że administracyjna kara pieniężna jest sankcją, co jednoznacznie odróżnia ją od opłat administracyjnych związanych z korzystaniem z uprawnień⁷⁶⁵. Nałożenie sankcji przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej następuje jedynie wówczas, gdy dochodzi do naruszenia przepisu prawa materialnego. Obowiązki lub zakazy, których niedopełnienie lub naruszenie może być podstawą nałożenia omawianej kary powinny zatem mieć źródło w aktach prawa

⁷⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, SIP Legalis nr 2396459.

⁷⁶² Por. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, zeszyt nr 16, s. 12, J. Jendrośka, *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, Państwo i Prawo 1958, zeszyt nr 2, s. 277, M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 329, M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze, Warszawa, nr 4/2003, s. 131, H. Nowicki [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 651-654, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 189b k.p.a., teza 4, W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, Przegląd Prawa Karnego 1996, nr 14-15, s. 5-18, M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 15-16; zob. również P. Nowak, *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2012, nr 3, s. 51-52.

⁷⁶³ D. Gregorczyk, *Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] A. Gronkiewicz, E. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017, s. 378-379.

⁷⁶⁴ Art. 189b k.p.a.; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, SIP Legalis nr 2396459.

⁷⁶⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 189b k.p.a., n.b.1.

powszechnie obowiązującego. Przykładem takiego aktu jest ustawa o transporcie kolejowym.

2. Kary pieniężne w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych

2.1. Właściwość regulacji stosowanej przy nakładaniu kar pieniężnych przez Prezesa UTK

Zasadniczą regulacją, będącą podstawą do postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK, jest Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁶⁶. Istnieją jednak wyjątki prowadzące do modyfikacji środka zaskarżenia⁷⁶⁷ od wybranych decyzji⁷⁶⁸ i postanowień⁷⁶⁹ wydawanych przez Prezesa UTK. Natomiast w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁷⁰. Ustawodawca określił jednak przypadki wyłączenia stosowania przepisów działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁷¹. Wskazany rozdział nie będzie miał zastosowania wówczas, gdy w przepisach odrębnych określone zostaną przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Podobnie zastosowanie przepisów tego działu zostanie wyłączone, jeśli w przepisach odrębnych uregulowane zostanie odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Ponadto wskazana część przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdzie zastosowania jeśli w innej regulacji określone zostaną terminy przedawnienia nakładania lub egzekucji administracyjnej kary pieniężnej oraz odsetki od zaległej kary, o której mowa.

⁷⁶⁶ Por. art. 13a ust. 1 u.o.t.k.

⁷⁶⁷ K. B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 13a u.o.t.k., n.b. 1.

⁷⁶⁸ Zgodnie z art. 13b ust. 2 u.o.t.k. od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty m.in. w sprawach dotyczących przydzielenia zdolności przepustowej, ale również nałożenia kar pieniężnych, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

⁷⁶⁹ Zgodnie z art. 13b ust. 3 u.o.t.k. od postanowień wydanych przez Prezesa UTK w sprawach, o których mowa w przepisie poprzednim, służy zażalenie, które wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

⁷⁷⁰ Por. art. 189 § 1 k.p.a.

⁷⁷¹ Zob. art. 189 § 2 k.p.a.

Takie wyłączenie nastąpi również wtedy, gdy w odrębnych przepisach określone zostaną przesłanki udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Istotne dla omawianego zagadnienia jest ustalenie, że w ustawie o transporcie kolejowym zawarto regulacje obejmujące maksymalną wysokość nakładanej kary pieniężnej⁷⁷², dyrektywy ustalania wysokości kary pieniężnej⁷⁷³, przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej⁷⁷⁴, przesłanki nałożenia kary pieniężnej za zwłokę w wykonaniu decyzji oraz wyroków sądowych w zakresie wymienionym w ustawie⁷⁷⁵. Dlatego, z uwagi na wskazane wyżej wyłączenie, w tym zakresie, nie będą miały zastosowania normy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dział IVA Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdzie ponadto zastosowania w przedmiocie określenia przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej⁷⁷⁶, jak również odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej⁷⁷⁷. Z kolei w odniesieniu do części nieuregulowanej w ustawie o transporcie kolejowym obowiązywać będą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem w zakresie terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej⁷⁷⁸, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej⁷⁷⁹ oraz ulg w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej⁷⁸⁰, zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Określone wyżej zasady stosowania przepisów mogą powodować praktyczne trudności po stronie organu uprawnionego do nakładania przedmiotowych sankcji, czyli Prezesa UTK, jak i przedsiębiorcy, na którego nakładana jest kara pieniężna. Słusznie zwraca się więc uwagę na uciążliwości wynikające z fragmentarycznego stosowania wybranych przepisów prawa procesowego. Tworzenie tzw. hybrydowych regulacji procesowych⁷⁸¹ jest

⁷⁷² Art. 66 ust. 2, ust. 2aa, ust. 2d i ust. 3 u.o.t.k.

⁷⁷³ Art. 66 ust. 2aa i ust. 2b u.o.t.k.

⁷⁷⁴ Art. 66 ust. 2a i 2c u.o.t.k.

⁷⁷⁵ Art. 66 ust. 2aa u.o.t.k.

⁷⁷⁶ Art. 189d k.p.a.

⁷⁷⁷ Art. 189f k.p.a.

⁷⁷⁸ Art. 189g i art. 189h k.p.a.

⁷⁷⁹ Art. 189j k.p.a.

⁷⁸⁰ Art. 189k k.p.a.

⁷⁸¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo 2002, nr 4, s. 46-47.

przejawem dekodyfikacji procedury administracyjnej⁷⁸². Polega ona na częściowym wyłączeniu stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego na rzecz trybów określonych w innych aktach prawnych⁷⁸³. Taka praktyka ustawodawcy oceniana jest negatywnie. Argumentuje się bowiem, że nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nie ma charakteru prawno-procesowego lecz, przede wszystkim, materialno-prawny. Dlatego określanie na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego takiej regulacji uznawane jest za praktykę, która „(...) czyni ją rozwiązaniem systemowo i normatywnie znacząco ułomnym”⁷⁸⁴.

Na aprobatę zasługuje zatem postulat przyjęcia powszechnej, jednolitej procedury kontroli i zakresu uprawnień kontrolnych oraz procedur wymierzania sankcji administracyjnych przez właściwe organy⁷⁸⁵. Aktualne zróżnicowanie uprawnień organów administracji publicznej w przedmiocie nakładania sankcji administracyjnych nie jest właściwym rozwiązaniem. Może bowiem negatywnie wpływać na poziom zaufania i pewności podmiotów gospodarczych co do przysługujących im uprawnień oraz potencjalnych kar, ich wymiaru i egzekucji. Przyczyną wątpliwości w tym zakresie, jak ustalono wyżej, jest również jedynie fragmentaryczne stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego przy nakładaniu sankcji administracyjnych.

Należy również wskazać na określoną w Kodeksie zasadę zastosowania przepisu względniejszego dla strony, która ma zastosowanie również w przypadkach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa UTK. Zgodnie z przyjętą regulacją jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową. Należy jednak stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona

⁷⁸² M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 181-183.

⁷⁸³ Szerzej na ten temat J. Mrozek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2017, nr 3798, s. 289-297, Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2015, nr 2, s. 22-32, A. Hyżorek, *Aspekty procesowe nałożenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej. Wybrane zagadnienia*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2019, nr 28, s. 259-274

⁷⁸⁴ R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, *Monitor Prawniczy* 2018, nr 1, s. 14.

⁷⁸⁵ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 182.

względniejsza dla strony postępowania⁷⁸⁶. Wskazana reguła wynika z przepisu o charakterze intertemporalnym, regulującego rozstrzygnięcie konfliktów norm w czasie⁷⁸⁷. Istotny jest przy tym aspekt względniejszego dla strony charakteru przepisów wynikających z ustawy, która utraciła już moc obowiązującą. Uważa się, że taki względniejszy charakter nie musi oznaczać, iż poprzednia regulacja przewidywała niższy pułap kary pieniężnej. Nowa regulacja może bowiem zawierać bardziej korzystne dla strony mechanizmy miarkowania takiej kary⁷⁸⁸. Ostatecznie wybór właściwej ustawy, stanowiącej podstawę nałożenia kary powinien opierać się na ocenie całokształtu konsekwencji wynikających z porównywanych ustaw⁷⁸⁹. Organ powinien również dokonać takiej oceny w przypadku, gdy przepisy przejściowe nakazują stosowanie nowej ustawy do zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie lub postępowań wszczętych i niezakończonych przed tą datą⁷⁹⁰. Wskazuje się bowiem, że automatyczne zastosowanie szczególnego przepisu intertemporalnego mogłoby skutkować osiągnięciem efektu sprzecznego z celem omawianej regulacji, a nawet zastosowania kary surowszej dla strony⁷⁹¹.

2.2. Kary pieniężne za naruszenie interesów pasażerów w transporcie kolejowym

Zachowania lub zaniechania, które podlegają karom pieniężnym, można sklasyfikować w łącznie dziewięciu grupach. Sankcjonowanych naruszeń dopuścić mogą się różne podmioty, co ma związek z charakterem prowadzonej przez nie działalności. Do pierwszej z grup zaliczyć można, oprócz podmiotów funkcjonujących i wykonujących w sektorze kolejowym określoną działalność,

⁷⁸⁶ Art. 189c k.p.a.

⁷⁸⁷ A. Cebera, G. Firlus [w:] H. Knysiak-Surdyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP LEX, komentarz do art. 189c k.p.a., teza 1.

⁷⁸⁸ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 189c k.p.a., n.b. 5; zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2012 r., V KK 447/11, SIP LEX nr 1228655 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., II AKa 148/15, SIP LEX nr 1997783.

⁷⁸⁹ A. Krawczyk [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 989.

⁷⁹⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, SIP LEX, komentarz do art. 189c k.p.a., teza 12.

⁷⁹¹ M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 189c, teza 10.

również przedsiębiorców spoza rynku kolejowego. Karze pieniężnej podlega bowiem prowadzenie działalności bez wymaganych dokumentów⁷⁹², czyli bez certyfikatu bezpieczeństwa, który uprawnia do korzystania z infrastruktury kolejowej⁷⁹³, jak również bez licencji przewoźnika kolejowego⁷⁹⁴. Z tego względu można uznać, że takimi podmiotami będą wszystkie prowadzące działalność bez wymaganego certyfikatu lub licencji, nawet jeśli nie spełniają definicji przedsiębiorcy⁷⁹⁵. Podobnie sankcjonowaniu podlegać będzie działanie przedsiębiorcy polegające na wykonywaniu przewozów na nieczynnych drogach kolejowych⁷⁹⁶. Karą pieniężną zagrożone jest również niezastosowanie się przez przedsiębiorcę do decyzji Prezesa UTK w zakresie przeprowadzenia określonych badań na sieci kolejowej. Badania te służą weryfikacji zgodności technicznej pojazdów kolejowych z siecią kolejową i wymogami bezpieczeństwa⁷⁹⁷. Wskazane przykłady naruszeń przepisów ustawy o transporcie kolejowym, zagrożonych karą pieniężną, mają ścisły związek z kategorią interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa transportu kolejowego. Dlatego pozytywnie należy ocenić przyjęcie przez ustawodawcę omawianej regulacji, która uprawnia Prezesa UTK do działania w tym zakresie.

Druga grupa zachowań lub zaniechań ma związek z działalnością wykonywaną na rynku kolejowym przez zarządców infrastruktury. Zagrożone karą pieniężną są, podobnie jak w przypadku pierwszej grupy, naruszenia związane z bezpieczeństwem transportu kolejowego⁷⁹⁸, regulacją rynku kolejowego⁷⁹⁹ oraz ogólnym funkcjonowaniem transportu kolejowego⁸⁰⁰. Kolejne grupy naruszeń przepisów zagrożonych administracyjną karą pieniężną obejmują działania lub zaniechania zarówno przewoźników kolejowych, jak i zarządców

⁷⁹² Art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.t.k.

⁷⁹³ Art. 17e u.o.t.k.

⁷⁹⁴ Art. 43 u.o.t.k.

⁷⁹⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców pod pojęciem przedsiębiorcy rozumieć należy osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą działalność gospodarczą. Ponadto przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2 Prawa przedsiębiorców).

⁷⁹⁶ Art. 66 ust. 1 pkt 1 lit b u.o.t.k.

⁷⁹⁷ Por. art. 23b ust. 8a u.o.t.k.

⁷⁹⁸ Art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c u.o.t.k.

⁷⁹⁹ Np. art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. b, d, e u.o.t.k.

⁸⁰⁰ Np. art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. j u.o.t.k., zgodnie z którym karze pieniężnej podlega zarządca, który z naruszeniem obowiązujących wymagań dokonał likwidacji linii kolejowej lub jej odcinka albo bocznicy kolejowej lub jej odcinka.

infrastruktury⁸⁰¹. Ponownie należy stwierdzić istnienie przepisów sankcjonujących naruszenia, które godzą w bezpieczeństwo transportu kolejowego. W grupie tej zidentyfikować można także zachowania polegające na uniemożliwianiu szkolenia lub dostępu do zaplecza szkoleniowego pracownikom innego przewoźnika kolejowego lub zarządcy infrastruktury⁸⁰².

W katalogu naruszeń zagrożonych administracyjnymi karami pieniężnymi nakładanymi przez Prezesa UTK należy również wskazać zachowania różnych podmiotów, które mogą być uznane za naruszające prawa pasażerów w transporcie kolejowym. Karze pieniężnej podlegać będzie w tym zakresie przewoźnik kolejowy, zarządca infrastruktury kolejowej, operator stacji pasażerskiej, podmiot zarządzający peronem, sprzedawca biletów, organizator turystyki oraz podmiot ułatwiający nabywanie usług turystycznych⁸⁰³. Naruszenia w tym obszarze polegać będą na działaniach lub zaniechaniach realizacji obowiązków, niezgodnych z przepisami rozporządzenia 1371/2007. Natomiast podmiotami, które będą sankcjonowane za stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym będą przewoźnicy kolejowi, zarządcy infrastruktury, operatorzy stacji pasażerskich oraz podmioty zarządzające peronami⁸⁰⁴. Należy zwrócić również uwagę, że oddziaływanie Prezesa UTK w postaci możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej dotyczy także sytuacji, w której zobowiązany podmiot nie przedłożył wymaganych przez organ regulacyjny informacji⁸⁰⁵. Kompetencją Prezesa UTK jest bowiem możliwość pozyskiwania, na potrzeby regulacji rynku kolejowego, danych od przedsiębiorstw kolejowych⁸⁰⁶. Do takich danych zaliczyć można informacje dotyczące regulacji wewnętrznych przyjmowanych przez pasażerskich przewoźników kolejowych lub zarządców infrastruktury. Są to procedury bezpieczeństwa, procedury rozpatrywania skarg lub postępowania pracowników odpowiedzialnych za obsługę pasażerów i prowadzenie ruchu pociągów. Ponadto przykładem informacji, których może żądać Prezes UTK, są także dane dotyczące rocznego przychodu przedsiębiorców. Dane te są niezbędne do prawidłowego określenia wymiaru kary pieniężnej w przypadku wszczęcia

⁸⁰¹ Tj. art. 66 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.t.k.

⁸⁰² Art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.t.k.

⁸⁰³ Por. art. 66 ust. 1 pkt 6 u.o.t.k.

⁸⁰⁴ Por. art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b u.o.t.k.

⁸⁰⁵ Art. 66 ust. 1 pkt 9 u.o.t.k.

⁸⁰⁶ Zob. art. 13 ust. 3a pkt 3 u.o.t.k.

postępowania administracyjnego zmierzającego do nałożenia takiej sankcji administracyjnej. Z tego względu należy pozytywnie ocenić przyjęcie przez ustawodawcę przedmiotowej regulacji. Wzmacnia ona zarówno kompetencje regulacyjne Prezesa UTK, jak również gwarantuje uzyskiwanie przez ten organ danych niezbędnych na potrzeby kreowania polityki i podejmowania skutecznych działań także w innych obszarach, przede wszystkim bezpieczeństwa transportu kolejowego⁸⁰⁷.

W kontekście strony podmiotowej administracyjnych kar pieniężnych stosowanych przez Prezesa UTK należy zauważyć, że organ ten posiada także kompetencję do nałożenia sankcji na kierownika zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego⁸⁰⁸. Podmiotem deliktu administracyjnego w takim przypadku będzie więc osoba fizyczna⁸⁰⁹. Trzeba jednak zauważyć, że sformułowanie kierownik nie jest precyzyjne i może stanowić źródło potencjalnego sporu w przypadku skorzystania przez Prezesa UTK z omawianej kompetencji. Należy zwrócić uwagę na istnienie w polskim porządku prawnym zbliżonych regulacji, które uprawniają inne organy administracji publicznej do nakładania kar pieniężnych. Przykładem takich organów są Prezes UOKiK oraz Prezes UKE. Kompetencje tych organów w analizowanym zakresie zostały jednak jednoznacznie wskazane. Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy⁸¹⁰. Podobna konstrukcja zastosowana została na gruncie Prawa telekomunikacyjnego. Prezes UKE może nałożyć karę pieniężną na kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub związku takich przedsiębiorców⁸¹¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że przywołana norma prawa

⁸⁰⁷ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2016 r., VI ACa 357/15, SIP Legalis nr 2123086.

⁸⁰⁸ Zob. art. 66 ust. 3 u.o.t.k.; podobne rozwiązanie zastosowano na gruncie przepisów Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 56 ust. 5 tej ustawy Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego; w tym kontekście zob. też. T. Oglódek [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 56 Prawa energetycznego, teza 12.

⁸⁰⁹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 127.

⁸¹⁰ Por. art. 108 ust. 1 u.o.k.i.k.

⁸¹¹ Por. art. 209 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

telekomunikacyjnego, odmiennie od przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zawiera otwarty katalog osób, na które może zostać nałożona kara pieniężna. Przesądza o tym zastosowany zwrot w szczególności⁸¹².

Ustawodawca nie definiuje pojęcia kierownika zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego. Pojęcie kierownika można rozumieć dwojako. Po pierwsze kierownikiem może być prezes zarządu spółki kwalifikowanej jako zarządca infrastruktury lub przewoźnik kolejowy. Po drugie, kierownikiem może być cały zarząd takiego podmiotu. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że, skoro w przytoczonym przepisie użyto sformułowania kierownik, pod pojęciem tym należy rozumieć wyłącznie prezesa zarządu lub inną osobę sprawującą główną funkcję kierowniczą w danym podmiocie. Jednakże z wykładni systemowej analizowanego pojęcia wynika, że takim kierownikiem jest cały zarząd, zwłaszcza wówczas, gdy warunkiem wiążącego charakteru decyzji spółki jest wymóg solidarnego działania przykładowo przynajmniej dwóch członków zarządu lub prokurentów. Ponadto, mając na uwadze charakter działalności zarządców infrastruktury kolejowej oraz przewoźników kolejowych należy zauważyć, że regułą jest powierzanie poszczególnym członkom zarządu konkretnych obszarów prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej. Powołuje się członków zarządu do spraw eksploatacji, utrzymania sieci kolejowej, finansów i ekonomii, techniki, inwestycji i rozwoju. Dlatego nałożenie przez organ regulacyjny kary pieniężnej na kierownika zarządcy infrastruktury lub przewoźnika kolejowego, poza którego zakresem właściwości znajdowało się stwierdzone naruszenie lub zaniechanie, może budzić wątpliwości co do prawidłowości ustalenia podmiotu, który podlega karze. Jednak to właśnie na kierowniku danego przedsiębiorstwa spoczywa obowiązek odpowiedniej organizacji jego funkcjonowania, a także postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami, a co za tym idzie również odpowiedzialność w przypadku ich naruszenia, którego konsekwencją może być właśnie kara pieniężna. Z tego względu zasadne jest uznanie, że *de lege lata* pod pojęciem kierownika należy rozumieć osobę pełniącą najwyższą funkcję kierowniczą w podmiocie, na który nakładana jest kara.

⁸¹² Art. 209 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Na tle analizowanego zagadnienia konieczne jest również zwrócenie uwagi na poszerzenie zakresu uprawnień Prezesa UOKiK w przedmiocie stosowania sankcji w postaci kar pieniężnych nakładanych na wskazane w przepisach osoby, które umyślnie naruszyły zbiorowe interesy konsumentów lub za wiedzą których przedsiębiorcy stosują klauzule niedozwolone. Prezes UOKiK może bowiem nałożyć karę pieniężną na osobę zarządzającą⁸¹³. Pojęcie osoby zarządzającej zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁸¹⁴. Na gruncie tej regulacji osobą zarządzającą jest kierujący przedsiębiorstwem, w szczególności osoba pełniąca funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy. Użycie pojęć osoba pełniąca funkcję kierowniczą oraz osoba wchodząca w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy pozwala na jednoznaczne określenie adresata sankcji. Jednocześnie konstrukcja ta, odmiennie niż ma to miejsce w ustawie o transporcie kolejowym oraz Prawie energetycznym, zapobiega ewentualnemu obciążeniu karą pieniężną osoby, która nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności za powstałe naruszenie⁸¹⁵.

De lege lata, kolejna wątpliwość w kontekście analizowanego zagadnienia wiąże się z wyraźną dysproporcją pomiędzy liczbą podmiotów podlegających karze pieniężnej oraz liczbą podmiotów, których kierownicy mogą być sankcjonowani karami. Pierwszy zbiór tworzy łącznie dziewięć grup podmiotów⁸¹⁶. Natomiast przedsiębiorstwa, których kierownicy podlegają karze pieniężnej, wskazano tylko dwa: zarządcę infrastruktury kolejowej oraz przewoźnika kolejowego⁸¹⁷. Można przyjąć, że przyczyną przyjęcia takiego modelu jest okoliczność, iż to właśnie zarządcy infrastruktury kolejowej oraz przewoźnicy kolejowi są podmiotami, które świadczą najszerszy zakres usług w obszarze utrzymania, eksploatacji i zarządzania infrastrukturą. Podmioty te wykonują także przewozy pasażerskie i towarowe. Należy jednak zauważyć, że w grupie podmiotów stanowiących pierwszą z wymienionych wyżej grup⁸¹⁸.

⁸¹³ Zob. art. 106a i 106b u.o.k.i.k.

⁸¹⁴ Tj. art. 4 pkt 3a u.o.k.i.k.

⁸¹⁵ Szerzej na temat definicji osoby pełniącej funkcję kierowniczą oraz osoby wchodzącej w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy na gruncie przepisów u.o.k.i.k. zob.: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2014*, SIP Legalis, komentarz do art. 4 u.o.k.i.k., tezy 132-151.

⁸¹⁶ Por. art. 66 ust. 1 pkt 1-9 u.o.t.k.

⁸¹⁷ Art. 66 ust. 3 u.o.t.k.

⁸¹⁸ Tj. art. 66 ust. 1 pkt 1-9 u.o.t.k.

znajdują się sprzedawcy biletów oraz operatorzy turystyczni. Podmioty te również pełnią istotną rolę z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania rynku przewozów kolejowych. Dlatego wskazane byłoby uwzględnienie kierowników tych przedsiębiorstw także w drugiej ze wskazanych grup⁸¹⁹. Umożliwiłoby to bezpośrednio stosowanie wobec nich sankcji w postaci kar pieniężnych, co byłoby dodatkową gwarancją prawidłowej realizacji obowiązków powierzonych tym podmiotom.

Istotnym zagadnieniem związanym ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych jest ich wysokość. Prezes UTK dysponuje kilkoma możliwościami wymiaru kary. Po pierwsze, organ regulacyjny może nałożyć karę pieniężną, której maksymalna wysokość obliczana jest w stosunku do rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku obrotowym. Maksymalna wysokość kary może wynieść do 2% tego przychodu⁸²⁰. Drugą możliwością jest zastosowanie sankcji w postaci kwotowo określonej kary pieniężnej, wynoszącej do 5000 euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu określonych decyzji lub wyroków sądowych⁸²¹. Natomiast trzecią możliwością jest nałożenie przez Prezesa UTK administracyjnej kary pieniężnej na wspomnianego już kierownika określonego przedsiębiorcy. Maksymalny wymiar kary w takim przypadku nie może być większy niż 300% wynagrodzenia miesięcznego takiego kierownika⁸²². W przypadku, gdy przedsiębiorca nie przekaze Prezesowi UTK danych niezbędnych do obliczenia wymiaru kary, przekazane dane uniemożliwią ustalenie podstawy wymiaru kary lub gdy przychód przedsiębiorcy osiągnięty w poprzednim roku obrotowym jest niższy niż 10 tys. zł, wówczas kara pieniężna nakładana przez Prezesa UTK nie może przekroczyć 100 tys. zł⁸²³.

Na etapie projektowania aktualnych rozwiązań w zakresie nakładania kar pieniężnych przez Prezesa UTK wskazano, że kary pieniężne stanowią jeden z najbardziej skutecznych instrumentów oddziaływania przez organ regulacyjny na podmioty funkcjonujące w sektorze kolejowym. Jednocześnie uprawnienia innych organów regulacyjnych są wyraźnie szersze niż uprawnienia Prezesa UTK

⁸¹⁹ Tj. art. 66 ust. 3 u.o.t.k.

⁸²⁰ Por. art. 66 ust. 2 u.o.t.k.

⁸²¹ Por. art. 66 ust. 2aa u.o.t.k.

⁸²² Por. art. 66 ust. 3 u.o.t.k.

⁸²³ Zgodnie z art. 66 ust. 2ad i 2e u.o.t.k.

w tym zakresie⁸²⁴. Z tego względu zdecydowano się na poszerzenie kompetencji organu regulacyjnego rynku kolejowego poprzez przyznanie omawianych uprawnień w zakresie nakładania kar pieniężnych.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawodawca określił maksymalne wysokości wymiaru administracyjnej kary pieniężnej za określone naruszenia, którą może zastosować Prezes UTK. Prawodawca zdecydował się, w dominującej części sankcjonowanych naruszeń⁸²⁵, na uzależnienie wysokości maksymalnej kary od wartości przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym maksymalna kara może wynieść do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku obrotowym. Podobnie ukształtowano sposób odniesienia maksymalnego wymiaru kar w innych systemowych aktach prawnych, które dotyczą sektorów regulowanych. Przykładowo, maksymalny wymiar kary pieniężnej, którą może nałożyć Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wynosi, co do zasady, do 3% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym⁸²⁶. Natomiast Prezes UOKiK może stosować kary pieniężne w wysokości do 10% obrotu przedsiębiorcy osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary⁸²⁷. Z kolei Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uprawniony jest do nakładania kar pieniężnych określonych kwotowo⁸²⁸ i procentowo⁸²⁹, wskazanych w przepisach Prawa energetycznego. Na podstawie przedstawionych przykładów można stwierdzić istniejącą dysproporcję pomiędzy maksymalnym wymiarem administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez organy regulacyjne na przedsiębiorców funkcjonujących na różnych rynkach. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych rynków, rodzajów świadczonych na nich usług oraz charakterystyki przedsiębiorstw, które te usługi świadczą. Przyczyną takiego zróżnicowania jest również wielość aktów prawnych kształtujących zadania organów regulacyjnych. *De lege ferenda* zasadne jest jednak ujednoczenie maksymalnego wymiaru kary w przypadku, gdy różne organy regulacyjne dysponują zbliżonymi kompetencjami w zakresie regulacji rynków, dla których

⁸²⁴ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4408.htm>.

⁸²⁵ Tj. art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 u.o.t.k.

⁸²⁶ Por. art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

⁸²⁷ Por. art. 106 ust. 1 u.o.k.i.k.

⁸²⁸ Zob. np. art. 56 ust. 2h Prawa energetycznego.

⁸²⁹ Zob. np. art. 56 ust. 2f Prawa energetycznego.

organy te są właściwe. Przykładem w tym zakresie mogą być omówione już kompetencje Prezesa UTK w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów oraz uprawnienia Prezesa UOKiK w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Pierwszy z organów, w przypadku naruszenia tych interesów, może nałożyć karę pieniężną w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy. Natomiast drugi jest uprawniony do wymierzenia maksymalnej kary pięciokrotnie wyższej, do 10% przychodu przedsiębiorcy. Takie zróżnicowanie może negatywnie oddziaływać na prewencyjną funkcję administracyjnych kar pieniężnych na rynku kolejowym i sugerować, że interes publiczny na tym rynku podlega słabszej ochronie. Jednocześnie postuluje się, by dopuszczalna maksymalna wysokość kary była ustanawiana w takich granicach, by stanowiła realną dolegliwość dla karanego podmiotu i jednocześnie nie uniemożliwiała dalszej działalności przedsiębiorcy⁸³⁰. Z tego względu maksymalny wymiar administracyjnej kary pieniężnej w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy można uznać za zbyt niski. Wskazane byłoby zbliżenie lub ujednoczenie tej wartości z wymiarem maksymalnym ustanowionym w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁸³¹.

W ramach charakterystyki sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych stosowanych przez Prezesa UTK należy zwrócić uwagę na aspekt egzekucji tych kar. Egzekucja w administracji dotyczy obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym⁸³². Środki egzekucyjne, stosowane w przedmiotowym postępowaniu egzekucyjnym, stanowią formę przymusu państwowego. Celem organu egzekucyjnego, stosującego środki egzekucyjne, jest doprowadzenie do realizacji przez właściwy podmiot określonych obowiązków⁸³³. Administracyjne kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu

⁸³⁰ M. Szpyrka, *Znaczenie kar pieniężnych w procesie regulacji rynków* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynku na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 135.

⁸³¹ Zob. również E. Modzelewska-Wąchal, *Rozważania wokół 10%* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, Warszawa 2017, s. 347-358.

⁸³² K. Flaga-Gieruszyńska, J. Studzińska, *Postępowanie egzekucyjne* [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. System Postępowania Cywilnego*, tom 8, Warszawa 2021, s. 240.

⁸³³ W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2020, s. 599.

egzekucyjnym w administracji⁸³⁴ w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Wskazuje się jednak, że Prezes UTK nie posiada uprawnień należnych organowi egzekucyjnemu, dlatego w postępowaniu egzekucyjnym będzie występował jako wierzyciel⁸³⁵. W przedmiotowym postępowaniu Prezes UTK jest podmiotem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku zapłaty nałożonej przez ten organ kary pieniężnej. Organem egzekucyjnym, prowadzącym postępowanie zmierzające do wyegzekwowania należności pieniężnej, jest naczelnik właściwego urzędu skarbowego⁸³⁶. Administracyjne kary pieniężne stosowane przez Prezesa UTK stanowią dochód budżetu państwa⁸³⁷.

Konsekwencją wydania przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej stwierdzającej naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym lub przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest administracyjna kara pieniężna⁸³⁸. Sankcja ta jest obligatoryjna⁸³⁹. Nieuchronność kary, o której mowa, poza wyjątkami określonymi w przywołanej ustawie⁸⁴⁰, stanowi zatem okoliczność wzmacniającą funkcję prewencyjną przedmiotowej kary. Jest również jednym z warunków skuteczności kary⁸⁴¹.

Wysokość kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym lub nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia 1371/2007, w przypadku każdego

⁸³⁴ Tj. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U z 2022 r., poz. 479 ze zm.).

⁸³⁵ M. Mamczarek, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz* [w:] M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, SIP Legalis, komentarz do art. 66 u.o.t.k., cz. A, teza nr 7.

⁸³⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczenia takich należności.

⁸³⁷ Por. art. 66 ust. 4 u.o.t.k.

⁸³⁸ Por. art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 lit. b u.o.t.k.

⁸³⁹ K. Kłosowski, *Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy* [w:] M. Pawelczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017, s. 167; zob. również wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2013 r., XVII AmK 2/11, SIP Legalis nr 2129335 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2007 r., III SK 1/07, SIP Legalis nr 91655.

⁸⁴⁰ Zagadnienie możliwości odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych oraz ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej zostanie omówione w dalszej części pracy.

⁸⁴¹ D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 18.

naruszenia, wynosi do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku obrotowym⁸⁴². W sytuacji, gdy przedsiębiorca swoim działaniem lub zaniechaniem dopuści się naruszenia kilku przepisów ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej za każde z naruszeń⁸⁴³. Taka wielość naruszeń będzie miała również wpływ na wymiar kary przez organ regulacyjny w każdym z prowadzonych postępowań administracyjnych⁸⁴⁴.

Należy zwrócić uwagę, że dla omawianej materii istotne znaczenie ma okoliczność, że Prezes UTK jest organem właściwym w sprawach ochrony praw pasażerów wynikających z rozporządzenia 1371/2007. Państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do ustanowienia sankcji, które będą miały zastosowanie w przypadku naruszenia tego rozporządzenia⁸⁴⁵. Jest to przejaw tzw. europeizacji⁸⁴⁶ sankcji administracyjnych, rozumianej jako wpływ prawa europejskiego na system prawa krajowego w tym obszarze⁸⁴⁷. Wskazuje się przy tym, że jest to oddziaływanie wertykalne (*top-down*), polegające na jednostronnym oddziaływaniu prawa europejskiego na prawo państw europejskich⁸⁴⁸.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸⁴⁹, przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym rozporządzenia 1371/2007, należy uwzględnić nie tylko ich brzmienie, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część stanowią⁸⁵⁰. Trybunał wskazał więc,

⁸⁴² Art. 66 ust. 2 u.o.t.k.

⁸⁴³ Wynika to z konstrukcji przepisu art. 66 ust. 2 u.o.t.k., zgodnie z którym za naruszenie przez przedsiębiorcę każdego z przepisów (...) Prezes UTK nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną.

⁸⁴⁴ M. Wincenciak [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 721-722.

⁸⁴⁵ Por. art. 32 rozporządzenia 1371/2007.

⁸⁴⁶ A. Wróbel [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 3, Warszawa 2014, s. 119

⁸⁴⁷ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012, s. 647, M. Jędrzejczak, *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrecyjną organów administracji publicznej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2015, nr 4, s. 57-58.

⁸⁴⁸ A. Wróbel [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 3, Warszawa 2014, s. 10.

⁸⁴⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 listopada 2012 r., w sprawie C-136/11 *Westbahn Management GmbH przeciwko ÖBB-Infrastruktur AG*, SIP Legalis nr 546176.

⁸⁵⁰ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołał się do swoich wcześniejszych wyroków: z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-185/89 *Velker International Oil Company*, SIP Legalis nr 146983 oraz z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C 33/11 *Korkein hallinto-oikeus – Finlandia*, SIP Legalis nr 503223.

że przy interpretacji przepisów unijnych, oprócz wykładni językowej, należy stosować również wykładnię systemową i celowościową. Dopiero zastosowanie tych trzech rodzajów wykładni pozwala na prawidłowe ustalenie znaczenia tych przepisów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał ponadto, że realizowane przez rozporządzenie 1371/2007 cele zostały przedstawione w jego preambule. Jak podniósł TSUE, w ramach wspólnej polityki transportowej istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich⁸⁵¹. Jednym ze środków, które służą osiągnięciu tych celów, jest stosowanie sankcji za naruszenia rozporządzenia 1371/2007.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do przyjęcia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadkach naruszenia rozporządzenia 1371/2007. Ponadto państwa członkowskie powinny podejmować wszelkie niezbędne działania, aby zapewnić przestrzeganie tych przepisów⁸⁵². Przyjęte sankcje powinny być skuteczne i proporcjonalne. Na państwa członkowskie nałożono także obowiązek poinformowania Komisji Europejskiej o przyjętych rozwiązaniach w zakresie sankcji za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007⁸⁵³ oraz do niezwłocznego poinformowania o wszelkich ich zmianach. Jest to jedyna regulacja odnosząca się do sankcji nakładanych przez właściwe organy w przypadku naruszenia przepisów tego rozporządzenia. Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, na których terenie funkcjonują pasażerskie przewozy kolejowe, przyjęły odpowiednie rozwiązania krajowe w tym zakresie. Polityka poszczególnych państw Unii Europejskiej w zakresie charakteru przedmiotowych sankcji⁸⁵⁴ oraz sposobów ich obliczania⁸⁵⁵

⁸⁵¹ Por. motyw 1 preambuły rozporządzenia 1371/2007.

⁸⁵² Art. 32 rozporządzenia 1371/2007.

⁸⁵³ Zgodnie z przepisem art. 32 rozporządzenia 1371/2007 *in fine* taki obowiązek informacyjny ze strony państw członkowskich powinien zostać zrealizowany do 3 czerwca 2010 roku.

⁸⁵⁴ Łącznie 23 państwa członkowskie UE przyjęły sankcje o charakterze administracyjnym (tj. Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. Obecność Wielkiej Brytanii w tym zestawieniu wynika z faktu, iż badanie prowadzono przed wystąpieniem tego państwa z Unii Europejskiej), natomiast w przypadku 2 państw (Belgia i Dania) stosowane są sankcje zarówno administracyjne, jak i karne. W Irlandii przyjęto wyłącznie sankcje karne, a Cypr i Malta, w związku z brakiem pasażerskiego transportu kolejowego, nie określiły sankcji w przedmiotowym zakresie. Szerzej w tym zakresie zob. K. Kłosowski, *Kara pieniężna jako sankcja za naruszenie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 – przegląd rozwiązań europejskich* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017, s. 243-255.

nie jest jednak jednolita. Taki stan rzeczy oddziałuje na systemową ochronę praw pasażerów w transporcie kolejowym. W pierwszej kolejności konieczne jest odwołanie się do jednego z głównych celów, dla których akt ten został przyjęty. Tym celem jest ujednoczenie standardu gwarancji praw pasażerów korzystających z transportu kolejowego w Unii Europejskiej. Przyznana państwom członkowskim dowolność w ustaleniu w prawie krajowym modelu sankcjonowania za naruszenia przepisów omawianego rozporządzenia ograniczona jest jedynie ogólnymi wskazaniem zawartymi w rozporządzeniu 1371/2007⁸⁵⁶. Stwarza to możliwość dla pogłębienia się różnic pomiędzy praktyką stosowaną przez poszczególne państwa. Taka sytuacja ma miejsce, co nie sprzyja pożądanej harmonizacji standardu ochrony praw pasażerów kolei na poziomie Unii Europejskiej. Potwierdziła to Komisja Europejska wskazując, że zróżnicowana wysokość kar przyjętych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej skutecznie utrudnia jednolite stosowanie rozporządzenia 1371/2007⁸⁵⁷. Dysproporcje w zakresie minimalnego i maksymalnego wymiaru kary ustanowionej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej powodują, że podobne przedmiotowo naruszenia rozporządzenia 1371/2007, wywierające negatywne skutki dla pasażerów, mogą być rozbieżnie sankcjonowane w poszczególnych krajach. Taki stan rzeczy może prowadzić do nierównego traktowania pasażerów i jest sprzeczny z *ratio legis* rozporządzenia 1371/2007. Z tego względu wskazane byłoby przyjęcie, na poziomie rozporządzenia, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jednolitej regulacji w tym zakresie.

⁸⁵⁵ Część państw ustaliła kwotowo maksymalną wysokość nakładanej kary pieniężnej (np. Austria do 2800 euro, Bułgaria do 20 450 euro, Czechy do 40 000 euro, Niemcy do 500 000 euro; najwyższą w tej grupie maksymalną karę ustaliła Grecja – do 1 mln euro). Kolejna grupa państw określiła kwotowo zakres nakładanej kary pieniężnej, wskazując minimalną i maksymalną jej wysokość (np. Luksemburg od 500 do 2000 euro, Litwa od 75 do 125 euro, Belgia od 250 do 10 000 euro). Państwa w trzeciej grupie wyznaczają maksymalną wysokość omawianej sankcji w relacji do przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę (np. Polska do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy i Wielka Brytania do 10% rocznego przychodu przedsiębiorcy). Są również państwa, w których maksymalna wysokość kary pieniężnej za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007 nie jest ograniczona kwotowo (Finlandia, Holandia, Szwecja). Węgry przyjęły natomiast model mieszany, określając procentową wysokość kary pieniężnej na podstawie przychodu sankcjonowanego przedsiębiorstwa, jednak z wprowadzeniem górnego limitu takiej kary.

⁸⁵⁶ Tj. wspomniany art. 32 rozporządzenia 1371/2007.

⁸⁵⁷ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012, s. 2.

2.3. Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej

Stosowanie sankcji administracyjnych przez organ administracji publicznej powinno odbywać się na podstawie określonych kryteriów. Z perspektywy prawidłowości realizacji tego zadania oraz pewności podmiotu, który jest adresatem sankcji, niezbędne jest ustalenie normatywnych przesłanek mających wpływ na wymiar tych kar, określanych również dyrektywami wymiaru kary⁸⁵⁸. W przypadku sektora pasażerskich przewozów kolejowych, Prezes UTK, ustalając wysokość administracyjnej kary pieniężnej, powinien uwzględnić zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe⁸⁵⁹.

Kryterium zakresu naruszenia przepisu jest ściśle związane z ustaleniami organu dokonanyymi w toku postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie stwierdzenia naruszenia rozporządzenia 1371/2007 lub zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Omawiana dyrektywa wymaga analizy w zakresie okoliczności popełnienia deliktu, długości okresu bezprawnego działania lub zaniechania podmiotu oraz przyczyn naruszenia prawa przez przedsiębiorcę⁸⁶⁰. Zakres naruszenia dotyczy powszechnie obowiązującej normy prawnej, którą swym działaniem lub zaniechaniem naruszył sankcjonowany podmiot. Wykładnia językowa może jednak prowadzić do wniosku, że Prezes UTK, przy wymierzaniu kary pieniężnej, powinien ustalić w jakim zakresie podmiot ten naruszył dany przepis. Przyjęcie takiego podejścia prowadziłoby do sytuacji, w której organ stwierdzałby w drodze decyzji administracyjnej, że pasażerski przewoźnik kolejowy naruszył częściowo zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Tymczasem, dla przyjęcia odpowiedzialności tego podmiotu niezbędne jest faktyczne istnienie przedmiotowego naruszenia, a nie jedynie jego wybranych okoliczności⁸⁶¹. Dlatego, w kontekście omawianego zagadnienia, wskazane jest przyjęcie

⁸⁵⁸ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 189d k.p.a., n.b. 1.

⁸⁵⁹ Por. art. 66 ust. 2a i 2b u.o.t.k.

⁸⁶⁰ M. Wincenciak [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 722.

⁸⁶¹ K. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 66 u.o.t.k., n.b. 37 [za:] M. Wincenciak [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym..., op. cit.*, s. 722.

wykładni celowościowej analizowanego pojęcia zakresu naruszenia przepisu, uwzględniającej rozmiar bezprawnego działania, jego konsekwencje oraz potencjalne i realne skutki. Zakres naruszenia przepisu w omawianym zakresie nie powinien jednak uwzględniać przyczyn naruszenia prawa. Rozszerzająca wykładnia przedmiotowej przesłanki mogłaby prowadzić do wniosku, że Prezes UTK byłby uprawniony do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w sytuacji, gdy do naruszenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej powszechnie obowiązujących przepisów w zakresie publikacji rozkładów jazdy w wymaganym ustawowo terminie doszłoby na skutek niewywiązania się przez zewnętrznego wykonawcę z umowy wydruku takich rozkładów jazdy. Podobnie dla stwierdzenia istnienia naruszenia przez pasażerskiego przewoźnika kolejowego przepisów w zakresie informacji pasażerskiej bez znaczenia pozostanie fakt, że do wprowadzającego w błąd przekazu informacji doszło z winy jednego, konkretnego pracownika tego przedsiębiorcy, który zawarł w systemie teleinformatycznym nieprawidłowe dane, skutkujące wprowadzeniem w błąd pasażerów. Działające na rynku pasażerskich przewozów kolejowych podmioty, podlegające licencjonowaniu i certyfikacji są jednocześnie przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą. Dlatego od przedsiębiorstw tych wymagana jest szczególna dbałość o odpowiednie zabezpieczenie prawidłowości świadczonych usług oraz realizacji nałożonych na te podmioty obowiązków.

Kolejną przesłanką, która powinna zostać uwzględniona przez Prezesa UTK przy wydawaniu decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną, jest dotychczasowa działalność podmiotu, którego decyzja dotyczy. Organ powinien poddać ocenie przeszłe działania oraz ewentualne zaniechania sankcjonowanego podmiotu. Ocena ta powinna uwzględniać charakter dotychczasowych naruszeń przepisów, o ile miały miejsce, a także ich związek z naruszeniem będącym podstawą nakładanej kary pieniężnej. Intencją ustawodawcy było przyjęcie takiego rozwiązania, zgodnie z którym w przypadku, gdy sankcjonowany przedsiębiorca po raz pierwszy dopuszcza się naruszenia w obszarze, którego dotyczy prowadzone przez Prezesa UTK postępowanie, traktowany będzie odmiennie niż podmiot, który w przeszłości dopuszczał się już podobnych naruszeń. Przesłanka dotychczasowej działalności podmiotu nie może być jednak interpretowana w ten sposób, że w przypadku, gdy na dany podmiot po raz pierwszy nakładana jest kara pieniężna, okoliczność ta traktowana jest jako

czynnik łagodzący⁸⁶². Badana przesłanka może jedynie zaostrzać wymiar kary pieniężnej, lecz nigdy nie powinna wpływać na jej złagodzenie. Za uzasadnieniem takiego stanowiska świadczy fakt, iż każdy podmiot, na który przepisy bezwzględnie obowiązujące nakładają nakaz określonego działania lub zaniechania, powinien postępować w myśl tych przepisów. Dlatego działanie zgodne z prawem nie powinno być uznane za okoliczność łagodzącą. Dotychczasowa działalność podmiotu jest jedną z przesłanek wymiaru sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej. Kryterium dotychczasowej działalności nie zostało ograniczone jedynie do zachowań lub zaniechań podmiotu, naruszających obowiązujące powszechnie przepisy prawa. Jest to zatem model odmienny niż ten, który został ukształtowany w Kodeksie postępowania administracyjnego⁸⁶³. W regulacji kodeksowej wprost wskazano jedynie negatywne aspekty dotychczasowej działalności karanego podmiotu, czyli częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku i uprzednie ukaranie za to samo zachowanie. *De lege ferenda* należy rozważyć zatem modyfikację regulacji w tym zakresie zawartej w ustawie o transporcie kolejowym na wzór przepisów kształtujących przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W orzecznictwie wskazuje się również, że przesłanka dotychczasowej działalności podmiotu powinna być stosowana w oparciu o standardy postępowania karnego, w tym o zasadę domniemania niewinności oskarżonego⁸⁶⁴. Zgodnie z tą przesłanką oskarżonego uznaje się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem⁸⁶⁵. Dopiero stwierdzenie naruszenia przepisów o transporcie kolejowym w oparciu o prawomocne decyzje administracyjne oraz ewentualnie wyroki sądów, byłoby podstawą do zaostrzenia kary pieniężnej na podstawie analizowanej przesłanki dotychczasowej działalności podmiotu.

Oceniając możliwości finansowe strony, Prezes UTK powinien dokonać oceny realnych możliwości finansowych karanego podmiotu do pokrycia kary pieniężnej w wymierzonej kwocie. Brak jest jednak regulacji ustawowej co do

⁸⁶² Wyrok SOKiK z 31 grudnia 2014 r., XVII AmK 15/13, SIP Legalis nr 1751247.

⁸⁶³ Tj. art. 189d pkt 2 i 3 k.p.a.

⁸⁶⁴ Tj. art. 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).

⁸⁶⁵ Wyrok SOKiK z 10 kwietnia 2015 r., XVII AmK 23/13, Legalis nr 1751253; podobnie wyrok SOKiK z 31 grudnia 2014 r., XVII AmK 15/13, op. cit.

sposobu obliczenia wysokości kary pieniężnej w kontekście możliwości finansowych karanego podmiotu. Wskazówką w tym zakresie powinny być jednak normy precyzujące maksymalny wymiar kary, która może być wymierzona przez Prezesa UTK. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie ma na celu ustalenie kary pieniężnej w powiązaniu z osiąganymi wynikami finansowymi. Górny wymiar kary jest podstawą dla równego traktowania przedsiębiorców, których działalność regulowana jest ustawą o transporcie kolejowym. Wskazuje się przy tym, że kryterium możliwości finansowych karanego podmiotu powinno być przez Prezesa UTK zmaterializowane poprzez ocenę kondycji finansowej takiego przedsiębiorcy⁸⁶⁶. Ocena taka powinna zostać dokonana w oparciu o obiektywne dane, umożliwiające weryfikację ich wiarygodności oraz prawidłowości. Podstawą dla takiej oceny może być zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu lub poniesionej straty⁸⁶⁷.

2.4. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej oraz ulgi w wykonaniu kary pieniężnej

Ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia przez organ regulacyjny od nałożenia kary pieniężnej. Jest to możliwe w dwóch przypadkach. Po pierwsze ma to miejsce, gdy skutki naruszenia⁸⁶⁸ przez przedsiębiorcę przepisów zostały przez niego usunięte niezwłocznie⁸⁶⁹. Wskazuje się przy tym, że usunięcie skutków naruszenia należy interpretować wąsko, albowiem nie jest to pojęcie tożsame z zaprzestaniem naruszenia i usunięciem naruszenia⁸⁷⁰. W sytuacji, gdy sprawa dotyczy nieopublikowania przez dany podmiot rozkładu jazdy, pomimo ustawowego obowiązku w tym zakresie, skutkiem naruszenia będzie brak wśród pasażerów dostatecznej wiedzy o dostępnych połączeniach kolejowych. Z tego względu w wielu przypadkach usunięcie skutków naruszenia będzie bardzo

⁸⁶⁶ M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 722-723.

⁸⁶⁷ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2587 ze zm.).

⁸⁶⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt III SK 27/16, SIP Legalis nr 1657911.

⁸⁶⁹ Art. 66 ust. 2a u.o.t.k.

⁸⁷⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt III SK 44/16, SIP Legalis nr 1695690.

utrudnione, a czasami niemożliwe do zrealizowania i udowodnienia⁸⁷¹. Niezależnie od tego należy zauważyć, że usunięciem skutków naruszenia nie będzie natomiast następcza publikacja wspomnianych rozkładów jazdy i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, choć jest to wskazane z uwagi na interes pasażerów. Natomiast drugim przypadkiem odstąpienia organu regulacyjnego od nałożenia kary pieniężnej jest sytuacja, gdy naruszający rozporządzenie 1371/2007 przewoźnik kolejowy, zarządca infrastruktury, operator stacji pasażerskiej, zarządzający peronem, sprzedawca biletów, organizator turystyki, przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych, przed dniem wydania przez Prezesa UTK decyzji stwierdzającej takie naruszenie, dobrowolnie usunął naruszenie lub wypełnił obowiązki wynikające z rozporządzenia 1371/2007⁸⁷².

W kontekście działalności organu regulacyjnego w zakresie stosowania kar pieniężnych należy również zwrócić uwagę na zagadnienie dotyczące ulg w wykonaniu tych kar. Ulgi te stanowią rodzaj pomocy udzielanej przez państwo w celu uniknięcia niepożądanych skutków u podmiotu, na który nałożono uprzednio administracyjną karę pieniężną⁸⁷³. Formy omawianych ulg, które może zastosować organ, określono w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przedmiotowe ulgi mogą być stosowane jedynie na wniosek strony, wyłącznie w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony⁸⁷⁴. Przesłanki te uznaje się za równoważne⁸⁷⁵.

Decyzja Prezesa UTK w sprawie udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej ma charakter uznaniowy⁸⁷⁶. Udzielenie ulgi może nastąpić jednak tylko na etapie wykonywania administracyjnej kary

⁸⁷¹ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 marca 2016 r., XVII AmK 23/14, SIP Legalis nr 1783117.

⁸⁷² Art. 66 ust. 2c u.o.t.k.

⁸⁷³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, SIP LEX, komentarz do art. 189k, teza 3; zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 września 2014 r., I SA/Kr 842/14, SIP LEX nr 1512473.

⁸⁷⁴ Art. 189k § 1 k.p.a.; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, SIP LEX nr 2017629.

⁸⁷⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, komentarz do art. 189k k.p.a., n.b. 2.; zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2016 r., II FSK 1298/14, SIP LEX nr 2106529.

⁸⁷⁶ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis, komentarz do art. 189k k.p.a., n.b. 6.

pieniężnej, nie podczas orzekania o jej wymierzeniu⁸⁷⁷. Ponadto niedopuszczalne jest kwestionowanie zasadności nałożenia oraz wymiaru administracyjnej kary pieniężnej w postępowaniu w sprawie udzielenia ulgi w jej wykonaniu⁸⁷⁸. Konstrukcja uznania administracyjnego powinna mieć źródło w ustawie, gdyż w przeciwnym przypadku byłaby sprzeczna z zasadą praworządności i legalności⁸⁷⁹.

Dopuszczalne formy ulg to odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej, także zaległej, lub rozłożenie jej na raty⁸⁸⁰. Ponadto organ może umorzyć taką karę oraz odsetki za zwłokę w jej wykonaniu, w całości lub części⁸⁸¹. Ważne ograniczenie w zakresie możliwości stosowania przedmiotowych ulg dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przedmiotowe ulgi mogą być bowiem traktowane jako pomoc publiczna⁸⁸². Pomocą publiczną jest wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁸⁸³. Skutkiem udzielenia pomocy publicznej jest ekonomiczne i rynkowe uprzywilejowanie podmiotu, który jest adresatem takiej pomocy⁸⁸⁴. Z tego względu pomoc publiczna podlega istotnym ograniczeniom w jej stosowaniu. Odstępstwa od zakazu przyznawania pomocy publicznej motywowane są interesem publicznym⁸⁸⁵. Z perspektywy praktycznej, udzielanie

⁸⁷⁷ P. Majczak, *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, Ius Novum 2020, nr 1, s. 140.

⁸⁷⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2015 r., II FSK 1821/13, SIP LEX nr 1789151.

⁸⁷⁹ B. Wojciechowski [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Wykłady w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, tom 4, Warszawa 2015, s. 500.

⁸⁸⁰ Art. 189k § 1 pkt 1-2 k.p.a.

⁸⁸¹ Art. 189k § 1 pkt 3-4 k.p.a.

⁸⁸² W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U z 2021 r., poz. 743 ze zm.); szerzej zob. P. Nowicki, *Pomoc publiczna w zamówieniach*, Przetargi Publiczne 2014, nr 4(101), s. 25-28, M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna na wspieranie rozwoju gospodarczego*, Studia Prawnoustrojowe 2011, nr 14, s. 23-29, D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 341 i n.

⁸⁸³ Art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁸⁸⁴ A. Powałowski [w:] A. Powałowski, M. Szczepaniec, A. Kociotek-Pęksa, *Wsparcie dla przedsiębiorców – aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021, s. 25.

⁸⁸⁵ *Ibidem*.

pomocy publicznej może być realizowane przy wykorzystaniu władczych i niewładczych form działania administracji publicznej⁸⁸⁶. Pomoc publiczna może zostać przydzielona na podstawie decyzji administracyjnej, w tym decyzji dotyczącej ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Udzielenie ulgi w wykonaniu kary pieniężnej jest możliwe, gdy ulga taka uznawana jest za pomoc publiczną przeznaczoną na naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Ponadto organ może udzielić ulgi w wykonaniu takiej kary, jeśli ulga ma walor pomocy publicznej i ma na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce. Udzielenie ulg w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej, gdy stanowią one pomoc publiczną będzie możliwe także w innych przypadkach. Warunkiem jest jednak to, że przedmiotowa pomoc będzie zgodna z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, a dopuszczalność takiej pomocy została określona przez właściwe organy. Z tego względu możliwe jest stosowanie ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych jeśli nie stanowią one pomocy publicznej lub uznawane są za taką pomoc, jednak wyłącznie w uzasadnionych, określonych przypadkach⁸⁸⁷.

⁸⁸⁶ R. Blicharz, K. Horubski, M. Pawełczyk, *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8B, Warszawa 2018, s. 824.

⁸⁸⁷ Por. art. 189k § 3 k.p.a.; szerzej zob. A. Piwowarczyk, *Pomoc publiczna w kontekście środków z funduszy unijnych* [w:] M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, s. 481-496.

Podsumowanie

Dokonana analiza w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych prowadzi do wniosku, że wskazana działalność transportowa posiada zbiór charakterystycznych cech. Przedmiotowe cechy determinują funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w kontekście władczej ingerencji uprawnionych organów. Istotne znaczenie w tym zakresie ma regulacja rynku, która jest jedną z form sprawowania przez organ regulacyjny ochrony interesu publicznego. Należy bowiem stwierdzić, że w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych istnieją określone wartości, których objęcie ochroną prawną należy utożsamiać z klauzulą interesu publicznego. Przykładem kategorii interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych są bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów. Środkami prawnymi służącymi realizacji ochrony interesu publicznego są między innymi licencjonowanie transportu kolejowego, opiniowanie dokumentów planistycznych oraz umów o świadczenie usług publicznych, regulacja prawa wykonywania przewozów, postępowania w sprawach ochrony praw pasażerów oraz postępowania w sprawach sankcji administracyjnych.

Ponadto należy również podkreślić, że sektor pasażerskich przewozów kolejowych ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jednym z podstawowych zadań publicznego transportu kolejowego jest bowiem zapewnienie społeczeństwu możliwości przemieszczania się. Prawo do przemieszczania się należy jednocześnie uznać za jedno z podstawowych uprawnień, wynikających z prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Zapewnienie prawa do przemieszczania się służy zatem realizacji potrzeb społecznych, w tym związanych z edukacją i aktywnością zawodową. Z powyższych względów tak istotne jest zagwarantowanie środków ochrony prawnej, służących zabezpieczeniu prawidłowego funkcjonowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Należy uznać, że to regulacja rynku

kolejowego, realizowana przez wyznaczony organ regulacyjny, jest środkiem umożliwiającym odpowiednie zabezpieczenie interesu publicznego.

Na model ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych wpływ ma postępująca europeizacja prawa⁸⁸⁸. Istotną rolę w tym zakresie pełni także postęp technologiczny, zauważalny w wielu obszarach funkcjonowania transportu kolejowego, zwłaszcza produkowanego taboru oraz systemów bezpieczeństwa i sterowania ruchem kolejowym.

Prawo krajowe oraz prawo Unii Europejskiej określa prawne granice funkcjonowania sektora kolejowego, począwszy od reglamentacji funkcjonowania przedsiębiorstw na tym rynku, poprzez warunki konkurencyjnego świadczenia usług, po konsekwencje, w tym sankcje o charakterze administracyjnym, związane z nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów. Prawo powinno uwzględniać wskazany wyżej postęp technologiczny. W przypadku sektora kolejowego ma to istotne znaczenie przede wszystkim ze względów bezpieczeństwa. Normy prawne nieprzystające do warunków technicznych eksploatacji kolei mogą bowiem ograniczać rozwój tego sektora, a nawet obniżać poziom bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego posiada prawidłowo ukształtowaną pozycję ustrojową. Pozycja ta stanowi podstawę dla gwarancji niezależności tego organu. Przedmiotowymi gwarancjami są: kadencyjność organu, zakaz zajmowania, z pewnymi wyjątkami, dodatkowych stanowisk oraz możliwość odwołania Prezesa jedynie w określonych przypadkach. Pozycja ustrojowa organu regulacyjnego, w połączeniu z jego kompetencjami, umożliwia podejmowanie skutecznych, systemowych działań w zakresie regulacji rynku kolejowego, nadzoru nad bezpieczeństwem transportu kolejowego oraz ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Obszary te podlegają ochronie, która jest uzasadniona interesem publicznym. Ponadto działalność regulacyjna w zakresie

⁸⁸⁸ A. Wróbel [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 3, Warszawa 2014, s. 10. A. Wróbel wskazuje, że oprócz typu wertykalnego *top-down*, istnieją jeszcze trzy relacje możliwych oddziaływań, tj. europeizacja typu *bottoms-up*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa państw europejskich na prawo europejskie, europeizacja horyzontalna, tj. poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich oraz europeizacja typu *ad extra*, tj. wpływ prawa europejskiego na prawo państw poza europejskich i organizacji międzynarodowych; zob. również K. Jaroszyński, *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 233 i n.

licencjonowania dostępu do świadczenia usług przewozowych w transporcie kolejowym odbywa się również w celu zabezpieczenia interesu publicznego, konkretyzowanego przede wszystkim bezpiecznym funkcjonowaniem sektora przewozów kolejowych.

Kategorią interesu publicznego są także indywidualne i zbiorowe interesy pasażerów. Stanowią one interes prawnie chroniony. Postępująca europeizacja prawa w tym obszarze wywiera istotny wpływ na poziom ochrony praw pasażerów na poziomie Unii Europejskiej. Należy jednak stwierdzić, że pomimo przyjęcia w 2007 r. rozwiązań prawnych, których celem jest stworzenie jednolitego systemu ochrony praw pasażerów w krajach unii, przedmiotowy cel nie został osiągnięty. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim zróżnicowany zakres stosowania podstawowego dla omawianego obszaru aktu prawnego, czyli rozporządzenia 1371/2007. Dostrzegając ten problem, na poziomie organów Unii Europejskiej podjęto działania w celu ograniczenia możliwości przyjmowania przez państwa członkowskie tymczasowych oraz bezterminowych zwolnień ze stosowania przedmiotowego aktu. Nowelizacja rozporządzenia 1371/2007 wejdzie w życie 7 czerwca 2023 r.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego sprawuje nadzór nad zbiorowymi interesami pasażerów w transporcie kolejowym. Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów posiada kompetencje w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Jednak pomimo podobieństwa obu systemów ochrony prawnej zbiorowych interesów, wskazane organy dysponują różnymi środkami prawnymi służącymi ochronie przedmiotowych interesów. Porównanie zakresów uprawnień wskazanych organów pozwala stwierdzić, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dysponuje szerszym katalogiem uprawnień w zakresie zbiorowych interesów konsumentów⁸⁸⁹. Przykładowo, organ ten może dokonać przeszukania⁸⁹⁰, prowadzić kontrole⁸⁹¹, korzystać z instytucji tzw. tajemniczego klienta⁸⁹², prowadzić postępowanie

⁸⁸⁹ Zob. M. Sieradzka, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – cz. 1*, Monitor Prawniczy 2007, nr 24, s. 1351 i n.

⁸⁹⁰ Tj. art. 105n u.o.k.i.k.

⁸⁹¹ Tj. art. 105a-105m u.o.k.i.k.

⁸⁹² Tj. art. 105ia u.o.k.i.k.; szerzej zob. M. Burnecka-Szczepańska, *Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w sprawach naruszających zbiorowe interesy konsumentów – instytucja tajemniczego klienta (mystery shopper)* [w:] M. Czarnecka, T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016, SIP Legalis.

wyjaśniające⁸⁹³, czy zakazać stosowania określonych praktyk⁸⁹⁴. Ponadto może również nakazać przedsiębiorcy, na jego koszt, podanie do publicznej wiadomości określonych treści związanych z praktykami tego podmiotu⁸⁹⁵. Uprawnieniem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest również możliwość nałożenia kary pieniężnej oraz wzywania przedsiębiorców do przekazania określonych informacji⁸⁹⁶. Tymczasem Prezes Urzędu Transportu Kolejowego posiada uprawnienie do wydania decyzji stwierdzającej zakres naruszenia oraz określającej termin usunięcia nieprawidłowości. Może również prowadzić działania kontrolne, pozyskiwać informacje od przedsiębiorców oraz nałożyć karę pieniężną. *De lege ferenda* wskazane byłoby zatem poszerzenie zakresu uprawnień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o kolejne środki prawne, np. na wzór tych, które przyznano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Postulat ten potwierdza fakt, iż organy te realizują zadania o podobnym charakterze, przy zróżnicowanym zakresie podmiotów objętych ich właściwością. Przedmiotowy postulat jest zasadny również z uwagi na to, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, odmiennie niż Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, nie jest organem właściwym w sprawach dotyczących transportu kolejowego. Zatem możliwość współdziałania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego w sprawach należących do właściwości Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jest ograniczona. Przykładowo przedmiotowe współdziałanie mogłoby polegać na realizacji wspólnych kontroli przedsiębiorców w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych wobec pasażerów, reklamowania i sprzedaży usług lub sposobu sprzedaży biletów, z uwzględnieniem wymagań w zakresie ochrony konkurencji.

Wielość możliwych trybów dochodzenia przez pasażerów swoich praw, a z drugiej strony zabezpieczenia tych uprawnień przez powołane do tego podmioty, ma na celu zapewnienie możliwie szerokiej ochrony interesów pasażerów. System ten dopełniają alternatywne metody rozstrzygania sporów pasażerskich, tj. postępowania polubowne prowadzone przez Rzecznika Praw

⁸⁹³ Tj. art. 48 u.o.k.i.k.

⁸⁹⁴ Tj. art. 26 ust. 1 u.o.k.i.k.

⁸⁹⁵ Tj. art. 26 ust. 2-4 u.o.k.i.k.; zob. również M. Sieradzka, *Rekompensata publiczna a inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 6, s. 77-87.

⁸⁹⁶ Tj. art. 50 u.o.k.i.k.

Pasażera Kolei. W kontekście postępowań w sprawach dotyczących polubownego rozwiązywania sporów prowadzonych przez Rzecznika Praw Pasażera Kolei należy wskazać, że tworzenie nowych, pozasadowych systemów rozwiązywania sporów nie jest konieczne w tych systemach prawnych, w których dotychczasowe środki i metody są skuteczne. Wówczas kierowanie sporów do rozwiązania przez podmioty ADR może okazać się mniej efektywne niż dochodzenie roszczeń w innym trybie⁸⁹⁷.

W pierwszym roku działalności Rzecznik Praw Pasażera Kolei otrzymał 150 wniosków dotyczących rozpatrzenia sporu. W kolejnych latach było to około 250 wniosków⁸⁹⁸, co przy wskazanej wcześniej ogólnej liczbie pasażerów kolei w Polsce należy uznać za nieznaczną wartość. Niewielkie zainteresowanie pasażerów przedmiotową formą dochodzenia roszczeń może wynikać z niewystarczającej świadomości pasażerów w zakresie istnienia tej metody rozwiązywania sporów. W związku z tym zasadne jest podejmowanie przez Rzecznika działań informacyjnych i edukacyjnych wobec pasażerów. Również przewoźnicy kolejowi powinni informować pasażerów o możliwości pozasadowego dochodzenia roszczeń.

Znaczenie dla ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych mają również zadania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego związane z reglamentacją działalności gospodarczej. Licencjonowanie pasażerskich przewoźników kolejowych ma na celu bowiem prewencję przed dopuszczeniem do świadczenia usług na rynku przez podmiot, który nie spełnienia określonych przepisami wymagań. Na rynku kolejowym dotyczy to przede wszystkim standardów bezpieczeństwa. Jedynie podmioty spełniające określone warunki mogą otrzymać licencję na wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego posiada również kompetencję w zakresie zawieszenia i cofnięcia takiej licencji, co może mieć szczególne znaczenie dla przedsiębiorców, którzy w rezultacie takiej decyzji utracą prawo do wykonywania określonej działalności.

⁸⁹⁷ J. Mucha, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w prawie unijnym – nowe rozwiązania prawne (dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR)*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 4 (3), s. 89.

⁸⁹⁸ Rzecznik Praw Pasażera Kolei, *Sprawozdanie z działalności za 2020 r.*, Warszawa 2021, dostęp online: <https://www.pasazer.gov.pl/o-rzeczniku/sprawozdania/sprawozdanie-z-dzialalnosci-za-2020-rok> (dostęp 15.02.2022).

W omawianym zakresie kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego można również zidentyfikować działania podejmowane na rzecz regulacji konkurencji w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Organ ten, wydając decyzje uprawniające do wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych w trybie otwartego dostępu może zweryfikować wpływ takich nowych usług na równowagę ekonomiczną zawartych uprzednio umów o świadczenie usług publicznych. Ta szczególna forma ochrony interesu publicznego jest również realizowana poprzez formułowanie przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w decyzjach administracyjnych określonych warunków świadczenia pasażerskich przewozów kolejowych w trybie komercyjnym. Celem tych warunków jest zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości tych usług, ale też zgodnego z interesem publicznym funkcjonowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych jako całości.

Także w zakresie zagadnienia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych należy sformułować postulat *de lege ferenda*. Dotyczy on zwiększenia wartości maksymalnego wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, który wynosi obecnie 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy. Podobnie jak w przypadku uwag dotyczących podobieństw i różnic na gruncie ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów oraz zbiorowych interesów konsumentów, także w zakresie kar pieniężnych dostrzegalna jest dysproporcja. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może bowiem, w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, stosować administracyjne kary pieniężne w wysokości do 10% rocznego przychodu przedsiębiorcy. Pięciokrotnie niższa wartość takiej kary w przypadku naruszenia zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym może sugerować, że interesy te, lub bezpośrednio ich ochrona, są mniej istotne niż powszechna ochrona konsumentów.

Weryfikacja określonych we wstępie pracy hipotez pozwoliła na potwierdzenie tezy, iż podstawowym celem regulowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych jest ochrona interesu publicznego. Postacie zjawiskowe interesu publicznego, tj. bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów są obszarami szczególnymi istotnymi dla prawidłowego funkcjonowania sektora pasażerskich przewozów

kolejowych. Odpowiednie zabezpieczenie prawne tych kategorii, poprzez wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje o charakterze reglamentacyjnym, nadzorczym, kontrolnym i sankcyjnym, tworzy podstawę dla efektywnego funkcjonowania systemu transportu kolejowego. Dzięki temu kolej, jako system transportowy, może istotnie wpływać na tempo rozwoju gospodarczego i społecznego państwa.

Wykaz literatury

1. Adamiak B., Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
2. Alejski W., *Metodologia nauk prawnych a metodologia badań nad turystyką – w poszukiwaniu podobieństw oraz różnic w paradygmatach i podejściach badawczych* [w:] P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność*, Kraków 2018.
3. Ambrożuk D., Dąbrowski D., Garnowski K., Wesołowski K., *Umowa przewoży osób i rzeczy w prawie polskim*, Warszawa 2020.
4. Ambrożuk D., Dąbrowski D., Wesołowski K., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2014.
5. Antonowicz M., *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, *Problemy zarządzania* 2008, nr 1.
6. Antonowicz M., Król M., *Regulacja rynku kolejowego w Polsce* [w:] H. Brdulak (red.), E. Duliniec, T. Gołębiowski, *Tworzenie wartości przedsiębiorstwa na rynku Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
7. Badral O., *Oplata za dostęp do infrastruktury kolejowej* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
8. Balczyk M., *Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej* [w:] L. Leszczenko, J. Szablicka-Żak, *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Wrocław 2016.

9. Banasik M., *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019.
10. Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.
11. Banaszak B., Kontrola [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2014.
12. Bańczyk W., „Miękkie prawo, ale prawo” czyli o obowiązku przestrzegania soft law, *Internetowy Przegląd TBSP UJ* 2016, nr 1.
13. Baran M., Rozporządzenie [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020.
14. Barcik J., Czech P., *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część I*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2010, seria Transport, zeszyt 67.
15. Bardach J., *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001.
16. Beldowski J., Metelska-Szaniawska K., *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, *Bank i Kredyt* 2007, nr 10.
17. Będkowski-Kozioł M., Gołąb Ł., *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, *IKAR* 2013, nr 4 (2).
18. Będkowski-Kozioł M., Gołąb Ł., *Ustawa z dnia 16 listopada 2006 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – identyfikacja i wstępna charakterystyka nowych rozwiązań prawnych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne*

i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta, Warszawa 2017.

19. Bieniek G., Ciepla H., Dmowski S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2011.
20. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994.
21. Bieś-Srokosz P., *Realizacja ustawowych zadań przez agencje rządowe a interes publiczny*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016, nr 7-8.
22. Birr K., Jamroz K., Dziedzic T., Kustra W., *Wybrane wyniki badań potrzeb transportowych mieszkańców województwa pomorskiego*, *Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP Oddział w Krakowie* 2014, nr 1 (103).
23. Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 2004, tom 40.
24. Blicharz R., *Informacja i prawo do informacji. Wybrane zagadnienia* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2022, nr 334.
25. Blicharz R., *Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym* [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.
26. Blicharz R., Horubski K., Pawełczyk M., *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne Prawo Gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2018.

27. Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2010, nr 5.
28. Blicharz R., Pietrzyk M., *Kilka uwag o wartościach w prawie w ogóle* [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022.
29. Blicharz R., Powalowski A. (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019.
30. Błachucki M., *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny (na przykładzie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji)*, Warszawa 2019.
31. Błachucki M., *The Role of Soft Law in Functioning of Supranational Competition Networks*, Contemporary Central & East European Law 2019, Nr 1 (133).
32. Błaszczak Ł., Góra-Błaszczkowska A. (red.), *Dowody w postępowaniu cywilnym. System Postępowania Cywilnego*, tom 2, Warszawa 2021.
33. Błażewski M., *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego* [w:] J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki (red.), *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław 2019.
34. Boć J., *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska* [w:] R. Hauser (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013.
35. Bogdanowicz P., *Co ma znaczenie (unijne)? I jakie? Rozważania w świetle art. 5 rozporządzenia nr 1371/2007*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7 (3).

36. Braś W., *Odpowiedzialność kolei za śmierć i naruszenie zdrowia podróżnego oraz za zniszczenie lub uszkodzenie jego rzeczy według umów międzynarodowych i praw krajowych europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1987.
37. Brdulak J., Krysiuk C., Pawlak P., *Budowa Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportu*, Technika Transportu Szynowego 2013, nr 10.
38. Brodecki Z., Koska-Janusz J., *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
39. Brzezińska-Rawa A., *Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
40. Burdziak A., Grzybkowski M.J., Więcek D., *Nowe możliwości liberalizacji sektora telekomunikacyjnego w aspekcie technik kognitywnych*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 5 (2).
41. Burnecka-Szczepańska M., *Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w sprawach naruszających zbiorowe interesy konsumentów – instytucja tajemniczego klienta (mystery shopper)* [w:] M. Czarnecka, T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016.
42. Burnewicz J., *Infrastruktura transportu jako czynnik rozwoju ekonomicznego* [w:] M. Bąk (red.), *Infrastruktura transportu a konkurencyjność gospodarcza*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Ekonomia, Transport, Logistyka 2013, nr 49.

43. Butcher L., *Transport: passenger rights, compensation & complaints*, Londyn 2015.
44. Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011.
45. Chelmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym* [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
46. Cherka M., Wierzbowski M., *Centralne organy administracji państwowej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego, Tom 6*, Warszawa 2011.
47. Chmielewski J., *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
48. Choińska D., Jakubik J., Panasewicz K., *Potencjał logistyczny Centralnego Portu Lotniczego jako elementu Pasa i Drogi*, *Akademia Zarządzania* 2020, nr 4 (2).
49. Chojnacki A., *Proces uzyskania w Polsce zezwolenia na eksploatację pojazdów szynowych zgodnych z wymaganiami TSI*, *Problemy Kolejnictwa* 2020, nr 187.
50. Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
51. Cichoń P., *Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, *Problems of Economics and Law* 2019, nr 2 (1).

52. Cieślak W., *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelné zasady*, Warszawa 2010.
53. Cilak M., *Posiadanie przez radnego rady gminy udziałów lub akcji w spółce z udziałem gminnych osób prawnych w świetle art. 24 f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym*, *Kwartalnik Prawno-Finansowy* 2018, nr 2.
54. Ciszewski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014.
55. Czarnecka M., *Z problematyki ochrony praw konsumenta na rynku energii elektrycznej*, *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2014, nr 200.
56. Czarnecka M., Ogłódek T. (red.), *Prawo energetyczne. ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
57. Czarnik Z., *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2015, nr 2.
58. Czesak J., *Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 368, Wrocław 2014.
59. Dąbrowski J., *Prawa pasażerów kolei w nowych regulacjach Unii Europejskiej*, *Transport i Komunikacja* 2007, nr 4.
60. Derlecki P., *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018, nr 4.

61. Długosz D., *Podstawowe zasady etyki urzędniczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej. System Prawa Administracyjnego*, tom 13, Warszawa 2016.
62. Długosz T., Swora M., Walaszek-Pyziół A., Włudyka T., Żurawik A., *Szczególne regulacje działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych. Transport kolejowy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, tom 8b, Warszawa 2018.
63. Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H. [w:] Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H. (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
64. Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2001, nr 1.
65. Dopierała F., *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2013, nr 4 (2).
66. Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
67. Dudzik S. [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, Tom 3, Warszawa 2014.
68. Duniewska Z., *Sankcja administracyjna* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

69. Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012.
70. Du Vall M., Nowińska E., *Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 2001.
71. Dyl K., *Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011-2014*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
72. Dyr T., *Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI w.*, Technika Transportu Szynowego 2011, nr 5-6.
73. Dzierbunowicz E., *Międzynarodowa konkurencyjność branży na przykładzie branży odlewniczej w Polsce w latach 1995-2010*, Poznań 2013.
74. Dziewięcka-Bokun L., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1972, nr 169.
75. Ecke J., Steinert T., Bukowski M., Śniegocki A., *Polski sektor energetyczny 2050*, Warszawa 2017.
76. Ehrlich S., *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985.
77. Engelhardt J., *Czwarty pakiet kolejowy – zarządzanie infrastrukturą kolejową*, Problemy Transportu i Logistyki 2018, nr 1.
78. Etel M., Piszcz A. (red.), *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

79. Fajczak-Kowalska A., *Zrównoważony rozwój transportu i jego implikacje dla kolejnictwa*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2012, tom LXXXV.
80. Falkowski M., Pytel M., *Analiza geopolityczna aktualnego stanu sieci kolejowej w Polsce*, Przegląd Geopolityczny 2014, tom 9.
81. Flaga-Gieruszyńska K., Studzińska J., *Postępowanie egzekucyjne* [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. System Postępowania Cywilnego*, tom 8, Warszawa 2021.
82. Floriańczyk-Kardas M., *Naruszenie obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów, Wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2014 r., VII SA/Wa 2609/13*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
83. Frączek B., Mitręga-Niestrój K., *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2015, nr 2 (938).
84. Gadziński J., *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, Journal of Ecology and Health 2011, cz. 15, nr 4.
85. Gago S., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa w transporcie kolejowym*, Prace Instytutu Kolejnictwa 2018, zeszyt 159.
86. Gajda A., *Pozycja ustrojowa organu nadzorczego w świetle unijnego projektu rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013, nr 1.
87. Gajdus M., Laszczyk A., *Wprowadzenie konkurencji na polskim rynku kolejowych przewozów osobowych a kształt regulacji sektorowej*

- [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, M. Pawełczyk (red.), M. Sokołowski (red.), Toruń 2013.
88. Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
89. Gajewski S., *Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
90. Galster J. (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony: zarys wykładu*, Toruń 2010.
91. Garlikowska M., *Czynniki wpływające na postrzeganie transportu kolejowego w kategoriach niezawodności*, *Problemy Kolejnictwa* 2014, nr 165.
92. Gawlik Z. [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, Warszawa 2010.
93. Giaro T., *Petrażycki jako prekursor Law & Economics*, *Studia Iuridica* 2018, nr LXXIV.
94. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2017.
95. Gładysz A., Czech P., Łazarz B., Cieśla M., Turoń K., *Uwarunkowania prawne dotyczące regularnego przewozu osób*, *Autobusy* 2016, nr 6.
96. Gnela B. (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010.

97. Godlewski T., *Forma i prawne wymogi wobec sprawowanego przez Prezesa UTK nadzoru przestrzegania przez zarządcę infrastruktury kolejowej przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa*, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2014 r., II GSK 1906/12, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
98. Gola A., *Kontrola wdrażania dyrektyw kolejowych do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec w 2013 r.*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
99. Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 3555 (XCVIII).
100. Gołąb Ł., *Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2012, nr 3.
101. Gołąb Ł., *Kontrola decyzji i postanowień Prezesa UTK przez SOKiK. Glosa do postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 27 listopada 2013 r.*, XVII AmK 22/13, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7 (3).
102. Gołąb Ł., *Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7 (3).
103. Gołąb Ł., *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji* [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada*

wolności gospodarczej. *Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń 20-22 kwietnia 2009 r.*, Toruń 2009.

104. Gołąb Ł., *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu kolejowego* [w:] Gronkiewicz – Waltz H., Jaroszyński K. (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.
105. Gołąb Ł., *Sektor transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2013, nr 4 (2).
106. Gołąb Ł., *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2009, nr 6.
107. Gołąb Ł., *Ustawowe przesłanki udzielenia licencji kolejowej – stan obecny i projektowane zmiany* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
108. Góra I., *Otwarty dostęp otwiera konkurencję*, *Rynek Kolejowy* 2020, nr 3.
109. Góra I., *Potencjał taborowy. Trendy i prognozy*, Rytro 2020.
110. Góra I., Bartochowska-Jaśniewska J., *Regulacje dotyczące obiektów infrastruktury usługowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 16 listopada 2016 r.*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2017, nr 4 (6).
111. Góra I., Kłosowski K., *Nowelizacja przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – najważniejsze*

projektowane zmiany, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 7 (7).

112. Góra L., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2010, tom LXXXII.
113. Górnicka M., *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2015, nr 4 (2).
114. Górny J., *Kolejowe regionalne przewozy pasażerskie w Polsce w świetle polityki transportowej Unii Europejskiej*, Poznań 2013.
115. Górski M., *Strategie, plany i programy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
116. Górski W. [w:] Grzybowski S., *System Prawa Cywilnego. Prawo zobowiązań część szczegółowa*, t. III, część II, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976.
117. Górski W., *Prawo przewozowe*, Warszawa 1973.
118. Górski W., Mendyk E., *Prawo transportu lądowego*, Warszawa 2005.
119. Górski W., Żabski A., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 1990.
120. Grabarczyk K., *Pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego” w prawie unijnym oraz w polskich przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski

(red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018.

121. Gregorczyk D., *Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] A. Gronkiewicz, E. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017.
122. Gruszczyński K.J., *Administracyjny charakter aktów prawnych Komisji Europejskiej*, Zeszyt Naukowy. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie 2009, nr 3.
123. Grzelec K., *Badania potrzeb, zachowań i preferencji transportowych jako podstawa zarządzania podsystemem transportu logistyki miejskiej*, Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu 2014, nr 13.
124. Guzik T., *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, nr 8.
125. Hartung W., *Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w organizacji i świadczeniu usług komunalnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej oraz krajowego porządku prawnego*, Warszawa 2018.
126. Habryn-Motawska E., *Niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową sprzedaży konsumenckiej*, Warszawa 2010.
127. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 1, Warszawa 2010.

128. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, tom 3, Warszawa 2014.
129. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *Wykładowia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, tom 4, Warszawa 2015.
130. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, tom 5, Warszawa 2013.
131. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
132. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2020.
133. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej. System Prawa Administracyjnego*, tom 13, Warszawa 2016.
134. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
135. Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
136. Horubski K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., Żurawik A., *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne Prawo Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8a, Warszawa 2018.

137. Hyżorek A., *Aspekty procesowe nałożenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej. Wybrane zagadnienia*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2019, nr 28.
138. Iwaniec M., *Soft law – współczesny instrument regulacji życia gospodarczego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2020, nr 5 (9).
139. Izbicki M., Wpływ rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii na stan sieci elektroenergetycznych [w:] M. Pawełczyk, M. M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.
140. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
141. Izdebski P., *Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowni istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 6.
142. Jadach K., *Wymiar sprawiedliwości w kontekście zakładanych funkcji kary*, Studia Edukacyjne 2013, nr 24.
143. Jadłowski P., *Zakres kognicji Prezesa UTK a treść art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.
144. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.

145. Jarecki S.A., *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019.
146. Jarecki S.A., *Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych*, Warszawa 2013.
147. Jarecki S.A., *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4 (2).
148. Jarecki S.A., *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich a usługi publiczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 4 (6).
149. Jarecki S.A., *Pojęcie usługi publicznej a otwarty dostęp* [w:] M. Pawełczyk (red.) *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
150. Jarecki S.A., *Pozakonkurencyjne mechanizmy motywujące na rynku pasażerskich przewoźników kolejowych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
151. Jarecki S., *Występowanie pomocy publicznej w publicznym finansowaniu infrastruktury kolejowej w świetle nowych wytycznych dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw kolejowych i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej – sytuacja w Polsce*, Prawo Pomocy Publicznej 2008, nr 5.
152. Jaroszyński K., *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.

153. Jaroszyński K., *Prawne instrumenty ochrony praw pasażera kolei – rozważania w świetle kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego* [w:] Pawełczyk M. (red.) *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
154. Jaworski A., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2012.
155. Jaworski J., Prusarczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
156. Jeszka A.M., *Sektor usług logistycznych*, Warszawa 2013.
157. Jędrzejczak M., *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrecjonalną organów administracji publicznej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2015, nr 4.
158. Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995.
159. Jurasz W., *Stosowanie niedozwolonych postanowień umownych jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów. Niedozwolone postanowienia umowne w obrocie nieruchomości*, *Monitor Prawniczy* 2010, nr 8.
160. Jurek-Stępień S., Wysocki J., *Wykorzystanie metody pięciu sił konkurencyjnych M. E. Portera do analizy sektora na przykładzie przemysłu odzieżowego* [w:] S. Jurek-Stępień (red.), *Strategie rozwoju przedsiębiorstw. Metody analizy – przykłady*, Warszawa 2007.

161. Kaczmarek-Templin B., Stec P., Szostek D. (red.), *Ustawa o prawach konsumenta. Kodeks cywilny (wyciąg). Komentarz*, Warszawa 2014.
162. Kallas M., *Ewolucja ustroju centralnej administracji państwowej w latach 1989-1997* [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, Warszawa 2012.
163. Kania M., *Kierunki zmian polskiego prawa zamówień publicznych. Wybrane zagadnienia* [w:] M. Stręciwilk, A. Dobaczewska (red.), *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych (monografia naukowa)*, Warszawa 2018.
164. Kania M., *Podstawowe formy ochrony interesu publicznego na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach 2018, nr 37 Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji.
165. Kania M., *Rola zamówień publicznych w kontekście geostrategii i wyzwań współczesności* [w:] M. Lemmonier, H. Nowak (red.), *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2019.
166. Kania M., *Umowy w sprawach zamówień publicznych oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako formy wsparcia elektromobilności w Polsce* [w:] K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, Warszawa 2019.
167. Kania M., *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców* [w:] R. Blicharz, A. Powalowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019.

168. Kania M., Kiczka K., Szydło M., *Formy prawne działania administracji gospodarczej. Akty administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, tom 8b, Warszawa 2018.
169. Kargol-Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, *Zarządzanie Publiczne*, 2008, nr 3 (5).
170. Kauf S., *Logistyka publiczna i jej wkład w nieegoistyczne zaspokajanie potrzeb mobilnościowych mieszkańców miast* [w:] S. Kauf, J. Szoltysek, I. Wieczorek (red.), *Transport zbiorowy w zaspokajaniu mobilności mieszkańców miast. Doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2018.
171. Kędzierski van D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2018, nr 3.
172. Kępiński M., *Pojęcie i systematyka prawa konkurencji* [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji, Tom 15*, Warszawa 2014.
173. Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, tom 8a, Warszawa 2018.
174. Kiczka K., Kocowski T., Małecki W., *Licencje jako akty administracyjne w działalności gospodarczej. Zagadnienia wybrane* [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.

175. Kiczka K., Małecki W., *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2022, nr 334
176. Kiedrzynek M., *Interes publiczny wobec interesów ekonomicznych w świetle ustaw z zakresu ochrony środowiska* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018.
177. Kierska M., Marek T., *Zasada ne bis in idem w kontekście orzecznictwa ETPCz*, Monitor Prawniczy 2015, nr 21.
178. Kijowski D., *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
179. Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w działaniu 2020, nr 43.
180. Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl (red.), R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
181. Klemba Sz., *Obsługa regionów przez transport kolejowy (a wykluczenie transportowe)* [w:] XIV Konferencja Naukowo-Techniczna. Zintegrowany Transport Publiczny w Obsłudze Miast i Regionów. PublicTrans 2019, Radom 2019.
182. Klemt T., *Metody i narzędzia regulacji rynków kluczowych z perspektywy współczesnej gospodarki* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorstw*, Warszawa 2020.

183. Klemt T., *Zakres ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle wolności działalności gospodarczej* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
184. Kłosowski K., *Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
185. Kłosowski K., *Odpowiedzialność cywilna przewoźników kolejowych – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda* [w:] Szczepańska M. (red.), *Zeszyty Ubezpieczeniowe, Tom II*, Warszawa 2014.
186. Kłosowski K., *Prawo pasażera do informacji – uwagi na tle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.
187. Kłosowski K., *Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2014, nr 368.
188. Kłosowski K., *Siła wyższa nie wyłącza prawa do częściowego zwrotu ceny biletu. Glosa do wyroku TSUE z 26 września 2013 r. w sprawie C-509/11 ÖBB-Personenverkehr AG*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2014, nr 7.
189. Kłosowski K., *Wytyczne interpretacyjne do przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym –*

klaryfikacja czy pogłębienie wątpliwości?, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 2 (5).

190. Kłosowski K., *Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda* [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, M. Pawełczyk (red.), Warszawa 2016.
191. Kłosowski K., *Z korzyścią dla pasażerów – nowe prawa już obowiązują*, Kurier Kolejowy, 2015, nr 2(3301).
192. Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo 2002, nr 4.
193. Kmiecik Z., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2016, nr LXIII (2).
194. Knysiak-Surdyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
195. Kocowski T., *Interes publiczny, konkurencja i równe traktowanie w zamówieniach publicznych* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2015.
196. Kocowski T., *Komercjalizacja, prywatyzacja a podmioty administracji gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2015, nr 100(1).
197. Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.),

Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, tom 8a,
Warszawa 2018.

198. Kocowski T., *Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych. VI Konferencja naukowa 17-19 czerwca 2003*, Wrocław, Wrocław 2013.
199. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
200. Kocowski T., *Zdolność wykonawcy do występowania w obrocie prawnym*, *Prawo Zamówień Publicznych* 2021, nr 1.
201. Kocowski T., Sadowy J. (red.), *Kontrola zamówień publicznych. VI Konferencja naukowa 17-19 czerwca 2003*, Wrocław, Wrocław 2013.
202. Kohutek K., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008.
203. Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
204. Kokocińska K., Kola J., *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, Warszawa 2019.
205. Kolarski A., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2002.
206. Kolarski A. (red.), *Prawo przewozowe z komentarzem*, Warszawa 1987.

207. Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2016, nr 2.
208. Komisja Europejska, *Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, Bruksela 2015.
209. Kondek J., *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013.
210. Konert A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.
211. Kopiński D., *Koncepcja globalnych dóbr publicznych we współczesnych stosunkach międzynarodowych: od teorii do praktyki*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 498.
212. Kopstyński K., *Unormowanie przesłanek udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry a ochrona interesu publicznego*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2018, nr 23.
213. Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
214. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
215. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.

216. Kosiński E., *Realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakręcie przemian* [w:] Banasiński C., Stawicki E. (red.), *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, Warszawa 2007.
217. Kosiński E., *Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej*, *Problemy zarządzania* 2008, nr 1.
218. Kotowski A., *Z problematyki metody interpretacji językowo-logicznej – uwagi na gruncie dekodowania znaczenia prawnokarnego*, *Prokuratura i Prawo* 2015, nr 6.
219. Koźlak A., *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Gdańsk 2008.
220. Koźlak A., *Harmonizacja warunków konkurencji w transporcie*, Gdańsk 2002.
221. Koźmiński K., *Krytyka ekonomicznej analizy prawa*, *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* 2016, rok XV, nr 1.
222. Kraśniewski M., *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.
223. Kraśniewski M., *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2016, nr 2 (5).
224. Kraśniewski M., *Otwarty dostęp w świetle decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2017, nr 4 (6).

225. Kraśniewski M., *Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.
226. Kraśniewski M., *Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
227. Krawczyk G., Tomanek R., *Rozwój systemów transportowych jako priorytet strategii regionalnych w Polsce*, *Studia Ekonomiczne* 2013, nr 143.
228. Król M., *Operatorzy open-accessowi – nowe zjawisko w pasażerskim transporcie kolejowym w Unii Europejskiej*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2016, nr 2 (5).
229. Król M., Banaszczyk T., *Jak lepiej wyzyskać potencjał separacji pionowej w transporcie kolejowym w Polsce?* *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2013, nr 4.
230. Król M., Taczanowski J., *Regionalne przewozy kolejowe w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Warszawa 2016.
231. Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.
232. Królikowska-Olczak M., *Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym. Problematyka prawna* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.

233. Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna na wspieranie rozwoju gospodarczego*, Studia Prawnoustrojowe 2011, nr 14
234. Królikowska-Olczak M., *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.
235. Królikowska-Olczak M., Pachuca-Smulska B. (red.), *Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
236. Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
237. Krupa B., *Odpowiedzialność przewoźnika kolejowego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Gazeta Ubezpieczeniowa z 13.03.2012, nr 11 (674).
238. Kruszyna M., *Próba identyfikacji problemów pojawiających się przy tworzeniu planów transportowych*, Przegląd Komunikacyjny 2014, nr 4.
239. Krywult-Albańska M., *Wzrost demograficzny a perspektywy wyżywienia ludności świata. Zarys problemu*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Sociologica 2014, VI, cz. 2, poz. 164.
240. Kubiak A., *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
241. Kubiak M., *Pojęcie interesu w doktrynie prawnej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, tom VII, Toruń 2018.
242. Kucharski K., *Freedom of business activity in the Polish legal system*, Studia Iuridica Toruniensia 2019, tom XXIV.

243. Kucharski K., *Istota wolności działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 4.
244. Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
245. Kucharski K., Nowicki H., *Interes publiczny w sferze reglamentacji działalności gospodarczej (wybrane zagadnienia)* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, tom VII, Toruń 2018.
246. Kurowski J., *System transportowy i jego uwarunkowania – aspekty gospodarczo-obronne*, Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej 2017, nr 2 (107).
247. Kurzempa A., *Rozwój elektromobilności – co tak naprawdę oznacza?*, Autobusy 2018, nr 6.
248. Küster F., Lancaster E., *Bike carriage on long-distance trains: 7 basic services that give cyclist a smile. A collection of good practice examples from across Europe*, European Cyclists' Federation, Bruksela 2013.
249. Kwarciański T., *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Zeszyt Naukowy 2018, nr 166.
250. Kwaśniewski Z., *Umowa spedycji*, Warszawa 1979.
251. Kwiatek B., Wach A., Wach K., *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021.

252. Laskowska M., *Interes publiczny* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
253. Lemmonier M., Nowak H. (red.), *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2019.
254. Leszczyński L., *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA*, w: A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.
255. Leśniak E., Mazurkiewicz S., Pawlak S., *Dozór techniczny w transporcie kolejowym*, Warszawa 1979.
256. Levytska G., Kowrygo B., *Znaczenie usług gastronomicznych w żywieniu ludności w Polsce*, *Roczniki Państwowego Zakładu Higieny* 2007, nr 58 (1).
257. Liberadzki B., *Regulacje i ich skuteczność* [w:] E. Marciszewska (red.), *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, Warszawa 2013.
258. Liberadzki B., Mindur L. (red.), *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*, Warszawa 2006.
259. Lidzbarski M., *Interes publiczny w realizacji inwestycji budowlanych, czyli o plusach i minusach realizowania inwestycji publicznej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018.
260. Lubasz D., Namysłowska M. (red.), *Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz*, Warszawa 2015.

261. Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., Zdyb M., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
262. Ługiewicz M., *Konstytucja biznesu – praktyczne omówienie pakietu ustaw*, Gdańsk 2018.
263. Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2020, zeszyt 1.
264. Łysoń A., *Obowiązek uzyskania licencji na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w ramach transportu kolejowego jako forma reglamentacji*, Przegląd Komunikacyjny 2014, nr 12.
265. Majczak P., *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, Ius Novum 2020, nr 1.
266. Majone G., *Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia*, Zarządzanie Publiczne 2015, nr 1.
267. Malarewicz-Jakubów A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
268. Maliszewska-Nienartowicz J., *Niedozwolone kryteria różnicujące* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 6, Warszawa 2020.
269. Mamczarek M., *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019.

270. Marcinkowska J., *Rzecznik Praw Pasażera Kolei – regulacje prawne oraz doświadczenia z początkowego okresu działalności* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
271. Marciszak J., *Charakter prawny kolejowego rozkładu jazdy*, Państwo i Prawo 1973, z. 4.
272. Marciszewska E. (red.), *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, Warszawa 2013.
273. Markowski W., Mika Z., Opałka S., *Kolejowe prawo przewozowe. Część 2*, Warszawa 1963.
274. Marszałek S., *Prawo przewozowe i spedycyjne*, Katowice 2007.
275. Masternak M., Masternak M.M., *Charakter prawny regulaminów przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym*, Studia Iuridica Toruniensia 2020, tom XXVI.
276. Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce*, Warszawa 2015.
277. Mądziel M., *Potrzeby transportowe w odniesieniu do systemów komunikacji miejskiej*, Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe 2016, nr 12.
278. Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006.
279. Mężyk A., *Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian*, Technika Transportu Szynowego 2012, nr 11-12.

280. Mężyk A., *Regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich. Założenia i realizacja*, Problemy Transportu i Logistyki 2019, nr 1 (45).
281. Miaskowski J., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego* [w:] Szmulik B., Miaskowska-Daszkievicz K. (red.), *Administracja Publiczna. Tom 1. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
282. Miąsik D., *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – renoma zobowiązuje*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 3.
283. Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 2, Warszawa 2022.
284. Michalak A., *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008.
285. Michalska J., *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
286. Miecznikowski S., *Kolej w polityce transportowej Unii Europejskiej*, Gdańsk 2002.
287. Mik C. (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002.
288. Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
289. Mindur M., *Efektywny transport czynnikiem wzrostu konkurencyjności gospodarki narodowej*, Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Katowicach 2009.

290. Mirek J. , *Kryteria segmentacji rynku*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2000.
291. Mitas M., *Zakres obowiązków informacyjnych przewoźników kolejowych dotyczących usług świadczonych w pociągu oraz możliwości przesiadek na poszczególnych stacjach na trasie pociągu*, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2014 r., II GSK 2119/12, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
292. Mizioch T., *Przydzielenie zdolności przepustowej a prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
293. Modzelewska-Wąchal E., *Rozważania wokół 10%* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
294. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015.
295. Mroczyński-Szmaj Ł., *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] R. Blicharz, A. Powąłowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019.
296. Mrozek J., *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2017, nr 3798.

297. Mucha J., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w prawie unijnym – nowe rozwiązania prawne (dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR)*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 4 (3).
298. Mucha J., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
299. Nesterowicz M, *Przewóz pasażerów* [w:] J. Łopuski J., *Prawo morskie, t. II, cz. III, Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998.
300. Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.
301. Nojek B., *Unbundling jako prawna forma ochrony konkurencji w sektorze energetycznym* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
302. Nowacki M., *Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle wspólnotowych i polskich regulacji prawnych*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 2009, nr 1.
303. Nowak B., *Rozdział przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo w sektorze energii elektrycznej i gazu na podstawie dyrektyw elektroenergetycznej i gazowej. Mit czy rzeczywistość?*, Studia Europejskiej 2007, nr 2.
304. Nowak P., *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2012, nr 3.

305. Nowicki D., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
306. Nowicki H., *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
307. Nowicki H., *Kontrola przedsiębiorców* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
308. Nowicki H., *Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
309. Nowicki H., *Sankcje administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, tom 7, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017.
310. H. Nowicki, *Systemowe ujęcie kontroli w nowym prawie zamówień publicznych* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2022, nr 334.
311. Nowicki H., Kucharski K., *Proporcjonalność ingerencji w wolność gospodarczą w kontekście reglamentacji działalności gospodarczej*, *Studia Iuridica Toruniensia* 2022, tom 30.
312. Nowicki H., Kucharski K., *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, *Teka Komisji Prawniczej* 2018, tom 11, nr 1.

313. Nowicki H., Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [w:] A. Powąłowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.
314. Nowicki H., Nowicki P., *Zasada proporcjonalności a zakres reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] A. Powąłowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019.
315. Nowicki H., Nowicki P. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2015.
316. Nowicki H., Nowicki P., Kucharski K., *Interes publiczny w prawie gospodarczym. Państwo a gospodarka*, tom 7, Toruń 2018.
317. Nowicki P., *Pomoc publiczna w zamówieniach*, *Przetargi Publiczne* 2014, nr 4 (101).
318. Nowosielski L., *Organizacja przewozów kolejowych*, Warszawa 1999.
319. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
320. Oleś M., *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* 2009, nr 2 (3).
321. Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa: materiały sympozjum, Warszawa 28-29.IV.1971 r.*, Wrocław 1973.
322. Osajda K. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2019.

323. Osajda K., Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022.
324. Ościłowska J., *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, M. Pawełczyk (red.), Warszawa 2016.
325. Ozimek I., *Ochrona konsumentów korzystających z usług – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012.
326. Pajor T., Komentarz do art. 221 Kodeksu cywilnego, pkt 2 [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, s. 251.
327. Pamuła A., *Kariera i kompetencje informatyczne w sektorze usług biznesowych na przykładzie studentów Uniwersytetu Łódzkiego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2018, nr LII (2).
328. Panasiuk A., *Czy kontrola może szkodzić?* [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych. VI Konferencja naukowa 17-19 czerwca 2003*, Wrocław 2013.
329. Panasiuk A., *Klauzule społeczne – moda czy realna potrzeba*, *Kontrola Państwowa* 2019, nr 1, zeszyt 2.
330. Panasiuk A., *Kryzys stanowienia prawa w Polsce, czy coś więcej?*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 2017, nr 22 (4).
331. Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, *Problemy Prawa i Administracji* 2012, nr 1-2.

332. Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, Państwo i Prawo 2008, nr 2.
333. Panasiuk A., *Wpływ zmian koncepcji administracji publicznej na zakres i rolę wykorzystywanych instrumentów zamówień publicznych* [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej (monografia naukowa)*, Warszawa 2010.
334. Panasiuk A., Banach M., Józwick A., Walecka I., *Współdziałanie sektora publicznego z prywatnym – razem czy osobno?* *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2018, tom XIX, zeszyt 12, cz. 1.
335. Panasiuk A., Musioł M., *Znaczenie oceny przewidywanych skutków regulacji prawnych*, *Kontrola Państwowa* 2018, nr 2.
336. Paprocki W. (red.), Pieriegud J. (red.), *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, Warszawa 2005.
337. Patora K., *Pojęcie „bezprawności” w różnych gałęziach prawa*, *Prokuratura i Prawo* 2018, nr 10.
338. Pawełczyk M. (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, Warszawa 2016.
339. Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
340. Pawełczyk M., *Unbundling jako przejaw prokonkurencyjnych mechanizmów europeizacji prawa energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.

341. Pawełczyk M. (red.), *Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
342. Pawełczyk M., *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako przykład stosowania środków regulacyjnych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym* [w:] M. Pawełczyk, M. M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013, s. 125.
343. Pawełczyk M., Karpiński M., *Ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźnika jako klauzula naruszająca zbiorowe interesy konsumenta* [w:] Pawełczyk M. (red.) *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*, Warszawa 2017.
344. Pawełczyk M., Sokołowski M., *O infrastrukturze. Uwagi wprowadzające* [w:] M. Pawełczyk, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.
345. Pawłuszko W., *Ochrona konkurencji w polskim sektorze kolejowym w świetle regulacji III pakietu kolejowego* [w:] T. Długosz (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w prawie sektorów infrastrukturalnych*, Kraków 2012.
346. Pawłuszko W., *Próba oceny stopnia niezależności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego według modelu Fabrizio Gilardi*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2014, nr 7 (3).
347. Perkowski M. (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Warszawa 2002.

348. Piasecki K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, komentarz do art. 24, LEX nr 8291.
349. Piątek W., Skoczyła A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2020
350. Piątkowski P., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika kolejowego – uwagi krytyczne*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2017, nr 3.
351. Piekaj Ł., *Public Service Obligation – Obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 368, Wrocław 2014.
352. Pieńczykowski M., *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2017, nr 6.
353. Pieriegud J., *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
354. Pietrzak M., *Problem geograficznego zakresu rynków/sektorów w dobie globalizacji i regionalizacji*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 2014, nr 338 (1).
355. Pietrzykowski H. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450-1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2015.
356. Pietrzykowski K., *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współzycia społecznego i dobre obyczaje*

- [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Kraków 2004.
357. Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088*, Warszawa 2021.
358. Pilecki G., *Rzecznik Praw Pasażera Kolei – alternatywne metody pozasądowego rozwiązywania sporów jako nowy element ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym* [w:] Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
359. Piszcz A., *NCRAs zamiast NRAs i NCAs? Krótki przegląd dotyczący „superregulatorów” w Hiszpanii, Estonii i Holandii*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 7.
360. Piwowarczyk A., *Pomoc publiczna w kontekście środków z funduszy unijnych* [w:] M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.
361. Platje J., Paradowska M., Kociszewski K., *Ekonomika transportu – teoria dla praktyki*, Wrocław 2018.
362. Płaziak M., Szymańska A.I., *Sektor budowlany w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem budownictwa mieszkaniowego oraz sytuacji mieszkaniowej w województwie małopolskim*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 2015, nr 29 (2).
363. Podhalicz M., *Wykładnia przez pryzmat ekonomicznej analizy prawa – na przykładzie prawa restrukturyzacyjnego* [w:] B. Biskup, Sz. Osmola (red.), *Ekonomiczna analiza prawa. Zastosowania*, Kraków 2018.

364. Pomaskow J., *Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii*, Współczesne Problemy Ekonomiczne 2015, nr 11.
365. Popowska B., *Zadania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wobec operatorów pocztowych, środki i prawne formy ich realizacji – ile „regulacji” w działaniach regulatora?* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
366. Popowska B., *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, zeszyt 4.
367. Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 1992.
368. Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013.
369. Powalowski A. (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.
370. Powalowski A. (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2009.
371. Powalowski A., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2017.
372. Powalowski A., Szczepaniec M., Kociołek-Pęksa A., *Wsparcie dla przedsiębiorców – aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021.
373. Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.

374. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
375. Przybylska M., *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK* [w:] J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2014, nr 368.
376. Przywora B., *Konstytucyjna zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego a założenia służby cywilnej. Wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011, nr 2.
377. Pyziak-Szafnicka M., *Prawo podmiotowe*, Studia Prawa Prywatnego 2006, nr 1.
378. Raczyńska J., *III pakiet kolejowy. Nowe unijne regulacje w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich*, Technika Transportu Szynowego 2008, nr 1-2.
379. Raczyńska J., *Ochrona praw pasażera w nowym rozporządzeniu III pakietu kolejowego Unii Europejskiej*, Technika Transportu Szynowego 2008, nr 3.
380. Radecki W., *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, Przegląd Prawa Karnego 1996, nr 14-15.
381. Radecki W., *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 10.

382. Reszczyk K., *Rola, pozycja i uprawnienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w rozwoju konkurencyjnego sektora transportu kolejowego w Polsce* [w:] M. Pawełczyk (red.), M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.
383. Rosa G., *Konkurencja na rynku usług transportowych*, Warszawa 2013.
384. Rotfeld A.D., *Bezpieczeństwo Polski a bezpieczeństwo Europy. Narodowa polityka bezpieczeństwa i jej międzynarodowe uwarunkowania* [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1996.
385. Rudzki M., *Uwagi na tle regulacji postępowań ADR w sporach konsumenckich w świetle ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, ADR 2017, nr 3.
386. Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Katowice 2008.
387. Rutkowska A., *Administracja publiczna jako dobro publiczne*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie 2018, zeszyt 128.
388. Rutkowska-Tomaszewska E., *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów na rynku usług finansowych ze szczególnym uwzględnieniem rynku usług bankowych na przykładzie wybranych najnowszych decyzji Prezesa UOKiK*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 5 (3).

389. Rzucidło J., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
390. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
391. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
392. Salamonowicz M., *Licencje patentowe i know-how na tle zakazu porozumień antykonkurencyjnych*, Warszawa 2011.
393. Samson M., *Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013, nr 3 (63).
394. Sarnecki P., *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
395. Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2017.
396. Sieradzka M., *Charakter prawny postępowania i rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów*, Warszawa 2016.
397. Sieradzka M., *Kampanie promocyjne jako nieuczciwe praktyki handlowe – glosa – C-304/8*, Monitor Prawniczy 2010, nr 21.

398. Sieradzka M., *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – cz. 1*, Monitor Prawniczy 2007, nr 24.
399. Sieradzka M., *Próba dookreślenia terminu „zbiorowy interes konsumentów” – definicja oraz jej wyznaczniki* [w:] M. Czarnecka, T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016.
400. Sieradzka M., *Rekompensata publiczna a inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 6.
401. Sieradzka M., *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008.
402. Sitek B., *Rzecznik Interesu Publicznego w Niemczech*, Journal of Modern Science 2017, tom 4 (35).
403. Skąpska E., *Przedsiębiorczość w sektorze usług finansowych*, Economy and Management 2019, nr 1.
404. Skoczny T., *Polska uchybiła dwóm zobowiązaniom wynikającym z prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 Komisja vs. Polska*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4.
405. Skoczny T., *Prokonkurencyjne regulacje sektorowe* [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego*, tom 15, Warszawa 2014.
406. Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.

407. Skoczylas D., *Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego a funkcjonowanie organów władzy państwowej*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2017, nr 7.
408. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2005.
409. Sokołowski T., *Komentarz do art. 221 Kodeksu cywilnego, pkt 1* [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, t. 1*, Warszawa 2012, s. 114.
410. Sośniak M., *Czy na przewoźniku ciąży „obowiązek bezpieczeństwa” w stosunku do przewożonych osób?*, *Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach* 1969, nr 1.
411. Sośniak M. (red.), *Prawo przewozowe*, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 409, Katowice 1987.
412. Sośniak M., *Prawo przewozu lądowego*, Katowice 1974.
413. R. Sowiński, *O konieczności stałego ustalania pojęć w naukach administracyjnych* [w:] K. Kiczka, W. Małecki, *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2022
414. Spasowska-Czarny H., *Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin* 2017, nr LXIV (2).

415. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
416. Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
417. Staniszewska L., *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, *Studia Prawa Publicznego* 2019, nr 3 (27).
418. Stankiewicz R., *Sektor ochrony zdrowia a prawo konkurencji* [w:] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
419. Starczewska M. (red.), *Leksykon terminów kolejowych*, Warszawa 2011.
420. Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
421. Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2013.
422. Staszczuk P., *Zalecenia, opinie, akty nienazwane, soft law* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, tom 1.
423. Stawicki A. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011.

424. Stec M., *Ochrona pasażera w transporcie kolejowym w świetle rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady* [w:] Modrzejewska M. (red.), *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010.
425. Stec M., *Umowa przewozu*, [w:] Rajski J. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, Warszawa 2011.
426. Stec M., *Umowy w działalności transportowo-logistycznej* [w:] M. Stec (red.), *Prawo Umów Handlowych. System Prawa Handlowego. Tom 5c*, Warszawa 2020.
427. Stefanicki R., *Związki między prawem konkurencji a ochroną konsumentów* [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, Warszawa 2014.
428. Stręciwilk M., Dobaczewska A. (red.), *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych (monografia naukowa)*, Warszawa 2018.
429. Strzelbicki M., *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, zeszyt 4.
430. Strzelecki M., *Nieuczciwe praktyki handlowe a ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2016, nr 3.
431. Strzyczkowski K., *O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej* [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2020, Prawo 331.

432. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010.
433. Strzyczkowski K., Gołąb Ł., *Regulacja prokonkurencyjna w sektorze transportu kolejowego* [w:] Kepiński M. (red.), *System prawa prywatnego*. Tom 15. *Prawo konkurencji*, Warszawa 2014.
434. Sułkowski K., Wojcieszek M., *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, *Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS 2019*, cz. XXII, nr 40.
435. Suwaj P., *Odpowiedzialność pracownicza (porządkowa, dyscyplinarna i inna) jako konsekwencja bezczynności* [w:] R. Suwaj, M. Perkowski (red.), *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*, Białystok 2010.
436. Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
437. Sychowicz M. [w:] Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska Cz., *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2011.
438. Sypniewski D., *Działalność regulowana jako forma ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej* [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018.
439. Szafrąński A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
440. Szafrąński A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.

441. Szalewska M., *Ciążary i świadczenia publiczne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
442. Szanciło T., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
443. Szaraniec M., *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] B. Gnela (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011.
444. Szarmach M., *Nowa pula praw dla pasażerów kolei*, Raport Kolejowy 2015, nr 1.
445. Szmigielski A., *Między efektywnością prawa konkurencji UE a ochroną praw przedsiębiorców – analiza działań dochodzeniowych i sankcyjnych Prezesa UOKiK w latach 2017-2020* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
446. Szmigielski A., *Zakres i znaczenie wolności gospodarczej dla regulacji rynku* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorstw*, Warszawa 2020.
447. Szostak R., *Udzielanie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę*, *Studia Prawnicze* 2007, zeszyt nr 2, s. 172.
448. Szpyrka M., *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020.

449. Szpyrka M., *Znaczenie kar pieniężnych w procesie regulacji rynków* [w:] R. Grzeszczak (red.), *Wolność gospodarcza a regulacja rynków na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców*, Warszawa 2020.
450. Szwaja J., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2000.
451. Szwaja J., Tischner A., *Implementacja dyrektywy 2005/29/WE o zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych do prawa polskiego*, *Monitor Prawniczy* 2007, nr 20.
452. Szwajdler W., Nowicki H. (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009.
453. Szwarc M., *Akty ustawodawcze i nie ustawodawcze w prawie Unii Europejskiej* [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa 2020.
454. Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4.
455. Szydło M., *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej*, *Studia Prawnicze* 2002, nr 3.
456. Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.
457. Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.
458. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.

459. Szydło M., *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym*, cz. 1, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2007, nr 2.
460. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
461. Szydło M., *Zezwolenie telekomunikacyjne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2003, nr 2.
462. Szydło W., *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 5 (3).
463. Szymczak M. (red.), *Słownik Języka Polskiego PWN*, t. I, lit. A-K, Warszawa 1988.
464. Świątecki P., *III Pakiet Kolejowy UE w prawie polskim. Informacja prawna [w:] Liberalizacja przewozów pasażerskich – koniec PKP czy nowa era pomyślności kolei żelaznych? Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senacki Zespół Infrastruktury, Zeszyty Zespołów Senackich 2010*, nr 1.
465. Świątecki P., *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000.
466. Świdzińska K., *Bariery i wyzwania transportu kolejowego [w:] M. Pawełczyk (red.), Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
467. Šmid W., *Leksykon przedsiębiorcy*, Warszawa 2010.

468. Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
469. Tokarczyk R., *Jednostronność ekonomicznej analizy prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, zeszyt 4.
470. Tokarczyk R., *Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna*, Sosnowiec 2017.
471. Torbus A., *Ochrona konsumenta jako strony zapisu na zagraniczny sąd polubowny*, *Kwartalnik ADR* 2009, nr 2 (6).
472. Urbanyi-Popiołek I., *Podstawy organizacji i ekonomiki transportu – wybrane zagadnienia* [w:] I. Urbanyi-Popiołek (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne aspekty transportu*, Bydgoszcz 2013.
473. Waclawiak I., *Kształtowanie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w aspekcie konkurencyjności linii dużych prędkości*, *Technika Transportu Szynowego* 2011, nr 7-8.
474. Wajda P., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014.
475. Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej. Podręcznik akademicki*, Poznań 2001.
476. Waligórski M.A., *Działalność gospodarcza* [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego, Tom 1*, Warszawa 2009.
477. Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.

478. Waniek D., *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, Państwo i Społeczeństwo 2015, nr XV (1).
479. Wąsowicz K., *Efektywność przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego*, Kraków 2018.
480. Wesołowska I., *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, 4 (3).
481. Wierzbowski M. (red.), Wajda P. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014.
482. Wierzbowski M. (red.), Wajda P. (red.), Trela M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2022.
483. Wierzbowski M., Wiktorowska A. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
484. Wierzbowski M., Wiktorowska A. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
485. Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
486. Wierzbowski M., Wiktorowska A., Piecha J., *Akty administracyjne związane i swobodne (uznanie administracyjne)* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
487. Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.

488. Wilczek-Karczewska M., *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 1 (4).
489. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, nr 6.
490. Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedurach wymierzania*, Warszawa 2008.
491. Właźlak K., *Integracja transportu kolejowego z innymi środkami transportu w planach transportowych* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Warszawa 2017.
492. Wojciechowska K. B., *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019.
493. Wolska H., *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2018.
494. Woźniak D., Kukielka L., *Niektóre aspekty logistyki transportu, Autobusy* 2011, nr 5.
495. Woźniak M., *Profesora Jana Bocia koncepcja interesu w prawie administracyjnym*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne 2018, nr 1.
496. Wróbel A., *Doktrynalne koncepcje, charakter prawny i zakres zastosowania zakazu dyskryminacji* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, tom 6, Warszawa 2020.

497. Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
498. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
499. Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.
500. Wróblewski J., *Pisma wybrane*, Warszawa 2015.
501. Wyrozumka A. [w:] Barcz J., Górka M., Wyrozumka A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
502. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
503. Zachariasiewicz M., *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialnoprawnych interesów i wartości fori*, Warszawa 2018.
504. Zając M., *Polityka ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006, nr 734.
505. Zajfert M., *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4 (2).
506. Zajfert M., *Specyfika sektora transportu kolejowego i możliwe modele funkcjonowania jego segmentów*, Zarządzanie Zmianami Zeszyty Naukowe 3-4/2020 (57).

507. Zapolska K., *Zrównoważony rozwój transportu – zarys problemu* [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.
508. Załoga E., *Bezpieczeństwo i ochrona pasażera w transporcie kolejowym w kontekście wyzwań mobilności starzejącego się społeczeństwa europejskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Zeszyt Naukowy 2018, nr 166.
509. Zawiślańska A., Filipowski O., *Ochrona konsumenta przez organy administracji publicznej w dobie sprywatyzowania działalności sektorowej* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
510. Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, Monitor Prawniczy 2018, nr 1.
511. Ząbkowicz J., *Podejście sektorowe i horyzontalne jako instrumenty integracji regionalnej – na przykładzie sfery rynkowych usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*, *Ekonomia XXI wieku* 2014, nr 2 (2).
512. Zdyb P., *Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, Warszawa 2020.
513. Ziarko Ł., *Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2013, nr 4.
514. Ziembicki M., Pyza D., *Potrzeby przewozowe w aspekcie posiadanego taboru i zdarzeń zaburzających jego pracę*, *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej* 2017, zeszyt 117.
515. Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

516. Ziemiańczyk U., *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2010, nr 14.
517. Zimmermann J., *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
518. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
519. Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
520. Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.
521. Zmuda-Trzebiatowski P., *Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, Autobusy 2016, nr 12.
522. Zubik M., *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 13 (4).
523. Żółciński Z., *Systemy prawne regulujące międzynarodowe przewozy towarów kolejami*, Warszawa 1971.
524. Żuławska Cz., *Zasady prawa gospodarczego prywatnego (handlowego)* [w:] S. Włodyka, *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*, tom 1, Warszawa 2009.
525. Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

526. Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*” – próba dookreślenia pojęć, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013, nr LXXV, z. 2.
527. Żurawik A., *Transport kolejowy* [w:] Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A., Blicharz R., Długosz T., Horubski K., Kania M., Kiczka K., Pawełczyk M., Swora M., Szydło M., Włudyka T., Żurawik A., *Publiczne Prawo Gospodarcze. System prawa administracyjnego*. tom 8, Warszawa 2013.
528. Żurawik A., *Wykładowia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.
529. Żurawski M., *Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle informatyzacji administracji publicznej*, Toruń 2021.
530. Żurawski M., *Ważny interes publiczny jako przesłanka wprowadzania obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej* [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Toruń 2018.

Wykaz aktów prawnych

1. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) z dnia 9 maja 2008 r. (Dz. Urz. UE C Nr 115, s. 47).
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01) z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C Nr 303, s. 1 ze zm.).
3. Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L nr 95, s. 29).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady: 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 376).
5. Dyrektywa 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 401).
6. Dyrektywa 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 07/t. 5, s. 404).
7. Dyrektywa 2004/49/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty oraz zmieniająca dyrektywę 95/18/WE w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych i Dyrektywę 2001/14/WE w sprawie przydzielania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat na korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz udzielania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 07/ t.5, s. 227).

8. Dyrektywa 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca Dyrektywę 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości oraz Dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (Dz. Urz. UE 13/t. 34, s. 838).
9. Dyrektywa 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca Dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (Dz. Urz. UE 07/ t. 8, s. 251).
10. Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L nr 149 z 11 czerwca 2005 r., s. 22).
11. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L nr 376, s. 36).
12. Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440 EWG w sprawie rozwoju kolei we Wspólnocie oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE nr L 315/44 z 3.12.2007 r.).
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/59/WE z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE nr L 315/51 z 3.12.2007 r.).

14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz. Urz. UE L nr 2011 Nr 88, s. 45).
15. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz. Urz. UE L Nr 165, s. 63).
16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 138, s. 44), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (Dz. Urz. UE L 138, s. 102).
17. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. UE L 352, s. 1).
18. Decyzja Komisji z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemu „Ruch kolejowy” systemu kolei w Unii Europejskiej i zmieniająca decyzję 2007/756/WE (Dz. Urz. UE L nr 345, s. 1).
19. Rezolucja Rady z dnia 14 kwietnia 1975 r. w sprawie wstępnego programu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w kwestii polityki ochrony i informowania konsumentów (Dz. U. C 92 z 25.04.1975 r., s. 1).
20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

21. Ustawa z dnia 19 maja 1874 r. o zakładaniu ksiąg kolejowych, o skutku praw hipotecznych ustanowionych na kolei żelaznej i o hipotecznym zabezpieczeniu praw zastawu, służących właścicielowi obligacji kolejowych z prawem pierwszeństwa (Dz. U. z 1927 r., Nr 35, poz. 304).
22. Ustawa z dnia 14 grudnia 1920 r. w sprawie przejęcia kolei, zbudowanych przez władze okupacyjne, pod zarząd Ministerstwa Kolei Żelaznych (Dz. U. z 1921 r., Nr 3, poz. 5).
23. Ustawa z dnia 14 października 1921 r. o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne (Dz. U. Nr 88, poz. 646).
24. Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz. U. z 1932 r., Nr 38, poz. 391).
25. Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie porządku na kolejach użytku publicznego (Dz. U. Nr 32, poz. 285).
26. Ustawa z dnia 18 marca 1935 r. o wykonywaniu przewozu osób kolejami użytku prywatnego (Dz. U. Nr 24, poz. 164).
27. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256).
28. Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (tekst jedn.: Dz. U. z 1970 r., Nr 9, poz. 76).
29. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).
30. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.).

31. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 8).
32. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2587 ze zm.).
33. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.).
34. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).
35. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.).
36. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. 2022, poz. 1385 ze zm.).
37. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r., nr 42, poz. 428).
38. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).
39. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.).
40. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.).

41. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 146 ze zm.).
42. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2201 ze zm.).
43. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1235 ze zm.).
44. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.).
45. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1984 ze zm.).
46. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 743 ze zm.).
47. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275 ze zm.).
48. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2070 ze zm.).
49. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 116 ze zm.).
50. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1876 ze zm.).

51. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 466 ze zm.).
52. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).
53. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.).
54. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 246 ze zm.).
55. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz. U. nr 230, poz. 1370).
56. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2013 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1443).
57. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 287 ze zm.).
58. Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1446).
59. Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. poz. 1823).
60. Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2245 ze zm.).
61. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 511 ze zm.).

62. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 470 ze zm.).
63. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.).
64. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1354 ze zm.).
65. Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., 1275 ze zm.).
66. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1312 ze zm.).
67. Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. poz. 1495 ze zm.).
68. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 445/2011 z 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 653/2017 (Dz. Urz. UE L nr 122, s. 22)
69. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 869/2014 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie nowych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. Urz. UE L 39 z 12.08.2014., s. 1).
70. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/10 z dnia 6 stycznia 2015 r. w sprawie kryteriów w odniesieniu do wnioskodawców składających wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej oraz

uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 870/2014 (Dz. Urz. UE L 3 z 07.01.2015, s. 34).

71. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/171 z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie niektórych aspektów procedury wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. UE L 29 z 05.02.2015, s. 3).
72. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz. Urz. UE L 148 z 13.06.2015, s. 17).
73. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L nr 310, s. 1).
74. Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L nr 46, s. 1).
75. Rozporządzenie (WE) Nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE 07/t. 8, s. 214).
76. Rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika

lotniczego wykonującego przewóz oraz uchylające art. 9 dyrektywy 2004/36/WE (Dz. Urz. UE L nr 344, s. 15).

77. Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz. Urz. UE L nr 204, s. 1).

78. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L nr 315, s. 1).

79. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (tekst jedn.: Dz. Urz. UE L nr 315 z 03.12.2007 r. ze zm.).

80. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. Urz. UE L nr 177, s. 6).

81. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L nr 342, s. 59).

82. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE L nr 55, s. 1).

83. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń

sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L nr 351, s.1).

84. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004 (Dz. Urz. UE L 138, s. 1).
85. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE L 354, s. 20).
86. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354, s. 22).
87. Rozporządzenie Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE (Dz. Urz. UE L nr 294, s. 5).
88. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 172 z 17 maja 2021 r., s. 1).
89. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 1948 r., Nr 43, poz. 312).
90. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.).

91. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. nr 117, poz. 683).
92. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 1680).
93. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 2330).
94. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie organizacji instytucji Rzecznika Praw Pasażera Kolei oraz postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich (Dz. U. poz. 893).
95. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491).
96. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2228 z 23 grudnia 2020 r. w sprawie Europejskiego Roku Kolei 2021 (Dz. Urz. UE L nr 437 z 28.12.2020).
97. Uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023” (M.P. z 2020 r., poz. 1050).

Wykaz orzecznictwa

1. Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 20 września 1975 r., III CZP8/75, SIP LEX nr 1947.
2. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 października 1973 r. w sprawie *Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione Italiana della Finanze* (34/73), LexPolonica nr 348040.
3. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 maja 1985 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie (13/83).
4. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 stycznia 2015 r., 34447/05, SIP Legalis nr 1460385.
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 czerwca 1990 r., C-185/89, SIP Legalis nr 146983.
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 kwietnia 1995 r., C 241/91 P i 242/91 P, SIP Legalis nr 148822.
7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 października 2006 r., C-168/05, SIP Legalis 83981.
8. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 stycznia 2009 r., C-492/07, SIP Legalis nr 114912.
9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 czerwca 2009 r., C-243/08, SIP Legalis nr 139353.

10. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2009 r., C-40/08, SIP Legalis nr 172874.
11. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 stycznia 2010 r., C-304/08, SIP Legalis nr 184078.
12. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2012 r., C-453/10, SIP Legalis nr 443472.
13. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r., C 33/11, SIP Legalis nr 503223.
14. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 listopada 2012 r., C- 136/11, SIP Legalis nr 546176.
15. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 września 2013 r., C-509/11, SIP Legalis nr 735824.
16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2019 r., C-590/17, SIP Legalis nr 1889074.
17. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 września 2016 r., C-534/15, SIP Legalis nr 1502214.
18. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, SIP LEX nr 36178.
19. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, SIP Legalis nr 49846.
20. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2005 r., K 25/12, SIP Legalis nr 1259772.

21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, SIP Legalis nr 79514.
22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, SIP Legalis nr 981748.
23. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, SIP Legalis nr 1611684.
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1998 r., II SA 1238/98, SIP Legalis nr 43206.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2000 r., II SA/Kr 2 2149/00, SIP Legalis nr 124309.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 r., II GSK 915/13, SIP Legalis nr 1247997.
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2015 r., II FSK 1821/13, SIP LEX nr 1789151.
28. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, SIP LEX nr 2017629.
29. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt II GSK 2263/14, SIP Legalis nr 1469738.
30. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2016 r., II FSK 1298/14, SIP LEX nr 2106529.
31. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2016 r., II GSK 265/15, SIP Legalis nr 1512072.

32. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt II GSK 455/15.
33. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2017 r., II GSK 301/17, SIP Legalis nr 1605055.
34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2018 r., II OSK 2768/17, SIP Legalis nr 1799001.
35. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2018 r., II OSK 513/18, SIP Legalis nr 1813062.
36. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2019 r., II GSK 1978/17, SIP Legalis nr 2196449.
37. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2019 r., I OSK 327/19, SIP Legalis nr 2293411.
38. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, SIP Legalis nr 2396459.
39. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2008 r., II GPS 5/08, SIP Legalis nr 121473.
40. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, SIP Legalis nr 2354740.
41. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r., II OSK 2317/19, SIP Legalis nr 2290313.
42. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 października 2012 r., I ACa 502/12, SIP LEX nr 1235972.

43. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 17 grudnia 1992 r., I ACr 526/92, SIP LEX nr 9153.
44. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 09 października 2012 r., I ACa 484/12, SIP LEX nr 1236084.
45. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 kwietnia 1991 r., I ACr 47/91, SIP LEX nr 5454.
46. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 18 września 1997 r., III Apa 7/97, SIP Legalis nr 34318.
47. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r., I ACa 513/10, SIP LEX nr 660598.
48. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., II AKa 148/15, SIP LEX nr 1997783.
49. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 marca 1993 r., I ACr 47/93, SIP LEX nr 9155.
50. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2009 r., VI ACa 201/09, SIP Legalis nr 33109.
51. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2016 r., VI ACa 357/15, SIP Legalis nr 2123086.
52. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1934 r., I C 17/34, SIP LEX nr 380285.
53. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 października 1956 r., III CR 214/56, OSPiKA 1957-58, poz. 36.

54. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 1957 r., I CR 714/55, NP 1957, nr 7-8.
55. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1957 r., IV CR 532/56, SIP LEX nr 49748.
56. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1959 r., III CR 461/58, SIP LEX nr 115596.
57. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 1969 r., I CR 116/69, SIP LEX nr 999.
58. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1981 r., IV CR 18/81, SIP LEX nr 8331.
59. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, SIP Legalis nr 28150.
60. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2001 r., III CKN 506/00, SIP LEX nr 53103.
61. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r., I PKN 267/01, SIP Legalis nr 61655.
62. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, SIP Legalis nr 66485.
63. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2004 r., I CK 281/04, SIP LEX nr 146366.
64. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2005 r., IV CK 69/05, SIP LEX nr 371781.

65. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2007 r., III SK 1/07, SIP Legalis nr 91655.
66. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2012 r., V KK 447/11, SIP LEX nr 1228655.
67. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt III SK 27/16, Legalis nr 1657911.
68. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 483/16, SIP Legalis nr 1640700.
69. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2017 r., VI ACa 1655/15, SIP Legalis nr 1696433.
70. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt III SK 44/16, SIP LEX 2401052.
71. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2002 r., II CZ 139/01, SIP Legalis nr 54028.
72. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07, SIP LEX nr 465366.
73. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2002 r., K 39/00, SIP Legalis nr 52832.
74. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., Amr 8/90, SIP Legalis nr 36764.
75. Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2013 r., XVII AmK 2/11, SIP Legalis nr 2129335.

76. Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 1 lipca 2015 r., XVII AmK 5/14, SIP Legalis nr 1750400.
77. Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 30 lipca 2015 r., XVII AmK 14/14, SIP Legalis nr 1751866.
78. Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 sierpnia 2015 r., XVII AmK 11/14, SIP Legalis nr 1750478.
79. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 marca 2016 r., XVII AmK 23/14, SIP Legalis nr 1783117.
80. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2012 r., II SA/Gl 1269/12, SIP Legalis nr 869027.
81. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 września 2014 r., I SA/Kr 842/14, SIP LEX nr 1512473.
82. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 2 lipca 2009 r., I SA/Ol 104/09, SIP Legalis nr 211201.
83. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 566/15, SIP Legalis nr 1484035.
84. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 sierpnia 2020 r., II SAB/Op 25/20, SIP Legalis nr 2473566.
85. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 23 września 2020 r., II SA/Rz 271/20, SIP Legalis nr 2550076.

86. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2012 r., VII SA/Wa 505/12, SIP Legalis nr 506630.
87. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., VII SA/Wa 1382/12, SIP Legalis nr 842806.
88. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 1084/15, SIP Legalis nr 1322237.
89. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1008/15, SIP Legalis nr 1363648.
90. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2016 r., VII SA/Wa 462/16, SIP Legalis nr 1592885.
91. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 387/17, SIP Legalis nr 1728320.
92. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2019 r., VII SA/Wa 626/19, SIP Legalis nr 2519977.
93. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 listopada 2014 r., KIO 2395/14.
94. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 15 października 2012 r., RPZ 30/2012.
95. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 marca 2014 r., RKT-61-19/13/AW.
96. Decyzja Prezesa UTK z dnia 12 października 2017 r., DRRK-WR.718.1.2017.KK (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 13 października 2017 r., poz. 45).

97. Decyzja Prezesa UTK z dnia 5 kwietnia 2018 r., DPP-WPAN.717.14.2017.AnK, (Dz. Urz. Prezesa UTK z 18 kwietnia 2018 r., poz. 15).
98. Decyzja Prezesa UTK z dnia 21 sierpnia 2018 r., DPP-WOPN.717.15.2018.PL, (Dz. Urz. Prezesa UTK z 5 września 2018 r., poz. 30).
99. Decyzja Prezesa UTK z dnia 4 kwietnia 2018 r., DRRK-WR.717.30.2017.AnK, (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 18 kwietnia 2018 r., poz. 17).
100. Decyzja Prezesa UTK z dnia 25 stycznia 2019 r., DPP-WOPN.717.14.2018.PL (Dz. Urz. Prezesa UTK z 6 lutego 2019 r., poz. 1).
101. Decyzja Prezesa UTK z dnia 24 kwietnia 2019 r., DPP-WOPN.717.9.2018.AnK (Dz. Urz. Prezesa UTK z 14 czerwca 2019 r., poz. 19).
102. Decyzja Prezesa UTK z dnia 21 maja 2019 r., DPP-WOPN.717.5.2018.AnK (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 14 czerwca 2019 r., poz. 20).
103. Decyzja Prezesa UTK z dnia 17 lipca 2019 r., DPP-WOPN.717.11.2018.AnK w (Dz. Urz. Prezesa UTK z 5 sierpnia 2019 r., poz. 31).
104. Decyzja Prezesa UTK z dnia 13 grudnia 2019 r., DPP-WOPN.718.2.2019.PL (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 23 grudnia 2019 r., poz. 45).

105. Decyzja Prezesa UTK z dnia 11 grudnia 2020 r., DPP-WOPN.718.1.2020.AJ, (Dz. Urz. Prezesa UTK z dnia 29 grudnia 2020 r., poz. 28).

Wykaz raportów i opracowań

1. Amtrak Reform Council, *A summary of current legislative provisions prescribing the legal and regulatory framework governing the National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK)*, Waszyngton 2000.
2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona)”*, COM(2017) 548 final (Dz. Urz. UE C 2018, nr 197, poz. 66).
3. Główny Urząd Statystyczny, *Polska 1989-2014*, Warszawa 2014.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
5. Komisja Europejska, *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*, COM(2001) 370 final, Bruksela 2001.
6. Komisja Europejska, *Passenger rights. Report, Special Eurobarometer 420*, Bruksela 2014.
7. Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on International Rail Passengers' Rights and Obligations*, 2004/0049 (COD), Bruksela 2004.
8. Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007 – Final Report*, Bruksela 2012.
9. Komisja Europejska, *Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, COM(2015) 117 final, Bruksela 2015.

10. Europejska Komisja Gospodarcza, Eurostat, Międzynarodowe Forum Transportu, *Ilustrowany słownik statystyk transportu. Wydanie czwarte*, Genewa 2011.
11. Urząd Transportu Kolejowego, *Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w 2011 roku*, Warszawa 2012.
12. Komisja Europejska, *Interactions between High-Speed Rail and Air Passenger Transport. Final Report of Action. Cost 318*, Luksemburg 1998.
13. Komisja Europejska, *Communication from the Commission — Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on rail passengers' rights and obligations*, Bruksela 2015.
14. Komisja Europejska, *Passengers' Accessibility of Heavy Rail Systems. Final report of the action. Cost 335*, Luksemburg 1999.
15. Komisja Europejska, *Passenger rights. Report, Eurobarometer*, Bruksela 2014.
16. Komisja Europejska, *EU Transport in figures. Statistical Pocketbook*, Bruksela 2015.
17. Komisja Europejska, *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*, Bruksela 2015.
18. Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie*

na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Bruksela 2015.

19. Komisja Europejska, *Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym z 3 lipca 2015 r.*, C(2015) 4089 final, Bruksela 2015.
20. Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on rail passengers' rights and obligations (recast)*, COM(2017) 548 final, Bruksela 2017.
21. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, Bruksela 11.12.2019 (COM (2019) 640 final).
22. Railway Business Forum, *Biała Księga. Kolejowy transport towarowy 2015*, Warszawa 2015.
23. Railway Business Forum, *Biała Księga. Niepełnosprawni a transport kolejowy – aktualny stan dostępności kolei dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się*, Warszawa 2015.
24. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, Warszawa 2010.
25. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pozycja konsumenta na rynku pasażerskich przewozów kolejowych*, Poznań 2012.
26. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2014*, Warszawa 2015.

27. Urząd Transportu Kolejowego, *Powiadomienie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej w postępowaniach w sprawie otwartego dostępu*, Warszawa 2020.
28. Urząd Transportu Kolejowego, *Punktualność pociągów pasażerskich 2020*, Warszawa 2021.
29. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2018 r.*, Warszawa 2019.
30. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2019 r.*, Warszawa 2020.
31. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2020*, Warszawa 2021.
32. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2021*, Warszawa 2022.
33. Komisja Europejska, *Revitalising Europe's Railways. Towards an integrated European railway area*, Bruksela 2003.
34. Parlament Europejski, *Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego w sprawie praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu, (2012/2067(INI))*, Bruksela 2012.
35. Parlament Europejski, *Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu*, Bruksela 2012.
36. Komisja Europejska, *Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773, Bruksela 2019.

37. Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640, Bruksela 2019.
38. Komisja Europejska, *Trans-European Transport Network. TEN-T priority axes and projects 2005*, Luksemburg 2005.
39. Komisja Europejska, *Utrzymać Europę w ruchu. Zrównowazona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Luksemburg 2006.
40. Komisja Europejska, *Report of the Commission to the European Parliament and the Council. Seventh monitoring report on the development of the rail market under Article 15(4) of Directive 2012/34/UE of the European Parliament and of the Council*, Bruksela 2021.
41. Najwyższa Izba Kontroli, *Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu. Informacja o wynikach kontroli*, LRZ.410.005.00.2017, Warszawa 2018.
42. Urząd Transportu Kolejowego, *Kolej w województwach – wykorzystanie i polityka transportowa*, Warszawa 2019.
43. Urząd Transportu Kolejowego, *Wymiana pasażerska w 2019 r. Funkcjonowanie kolei w województwach*, Warszawa 2021.
44. Urząd Transportu Kolejowego, *Kolejowe szkolnictwo zawodowe. Analiza Urzędu Transportu kolejowego*, Warszawa 2020.
45. Urząd Transportu Kolejowego, *Podsumowanie 2020. Przewozy pasażerskie i towarowe*, Warszawa 2021.
46. Urząd Transportu Kolejowego, *Podsumowanie 2021. Przewozy pasażerskie i towarowe*, Warszawa 2022.

47. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2021*, Warszawa 2022.