

Mateusz Mąkosa

Postępowania prowadzone przez Prezesa UTK
w sprawach z zakresu bezpieczeństwa
transportu kolejowego

2014

RADOMSKIE TOWARZYSTWO
NAUKOWE

Mateusz Mąkosa

**Postępowania prowadzone przez Prezesa UTK
w sprawach z zakresu bezpieczeństwa
transportu kolejowego**

Radomskie Towarzystwo Naukowe

Radom 2014

Recenzja

dr hab. Leszek Bielecki, prof. nadzw.

Opracowanie redakcyjne

mgr Paweł Błach

© Copyright by Radomskie Towarzystwo Naukowe, Radom 2014

ISBN 978-83-88100-28-4

Radomskie Towarzystwo Naukowe
ul. Kościuszki 5a
26-600 Radom
<http://www.rtn.radom.pl>

*Czytelnikowi,
z podziękowaniem za życzliwe przyjęcie*

SPIS TREŚCI

Wstęp	6
1. Status prawny Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego	9
1.1. Prezes UTK jako centralny organ administracji rządowej	9
1.2. Prezes UTK jako krajowa władza bezpieczeństwa i krajowy regulator transportu kolejowego.....	18
1.3. Prezes UTK jako organ wyspecjalizowany	24
1.4. Zadania i kompetencje Prezesa UTK	26
1.5. Nadzór nad Prezesem UTK	34
2. Postępowanie kontrolne	38
2.1. Wszczęcie	42
2.2. Przebieg.....	43
2.3. Zakończenie	47
3. Postępowanie administracyjne	55
3.1. Wszczęcie	56
3.2. Przebieg.....	57
3.3. Zakończenie	62
4. Postępowanie wyjaśniające	79
4.1. Wszczęcie	80
4.2. Przebieg.....	81
4.3. Zakończenie	83
Zakończenie	90
Bibliografia	92
1. Książki	92
2. Czasopisma.....	94
3. Rozdziały w książkach	95
4. Akty prawne	98
5. Orzecznictwo	101
6. Strony internetowe.....	102

WSTĘP

Transport kolejowy stanowi przedmiot badań przedstawicieli wielu różnych dyscyplin naukowych, począwszy od nauk technicznych, a skończywszy na naukach społecznych. Tematyka kolejnictwa znalazła również swoje odbicie w naukach prawnych¹, gdzie przedmiot i zakres regulacji tzw. prawa kolejowego (prawa transportu kolejowego) sytuuje go na pograniczu materialnego prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego. Choć początki prawnej organizacji krajowego sektora infrastrukturalnego sięgają okresu międzywojnia, to prawdziwy rozkwit tej dyscypliny nastąpił z początkiem III-ciej Rzeczypospolitej wraz z pojawieniem się gospodarki kapitalistycznej i związanej z nią tzw. regulacji gospodarczej.

Rozważania podjęte w niniejszej monografii nie bez powodu obejmują problematykę bezpieczeństwa transportu kolejowego. Po pierwsze, z uwagi na zainteresowanie autora problematyką kolejarską, po drugie – kluczowe znaczenie

¹ Zob. m.in.: P. Świątecki., *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000; J. Jastrzębska, *Polski transport kolejowy w procesie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2001; P. Zalewski, *Możliwości oraz skutki liberalizacji oraz prywatyzacji rynku usług kolejowych* [w:] G. Dydkowski, R. Tomanek, *Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej*, Katowice 2003; W. Górski, E. Mendyk, *Prawo transportu lądowego*, Warszawa 2005; E. Kosiński, *Regulacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakręcie przemian* [w:] C. Banasiński, E. Stawicki (red.) *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, Warszawa 2007; S. Jarecki, *Związek między aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3-4; Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego* [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego*. Toruń, 20-22 września 2009, Toruń 2009; Ł. Gołąb, *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 6; M. Nowak, *Funkcja informacji w sektorze kolei* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009; *Zabezpieczenie systemów informatycznych sterujących pracą infrastruktury krytycznej w świetle polskich przepisów sektorowych* [w:] *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, A. Suchorzewska, Oficyna 2010, LEX, nr 120567; P. Wiśniewski, *Usługi publiczne w segmencie kolejowego transportu pasażerskiego przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] M. Szewczak, K. Grabczuk, *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Lublin 2010; M. Nyka, *Transport kolejowy* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, A. Powalowski (red.), wyd. 2, Warszawa 2012; W. Pawluszko, *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; K. Reszczyk, *Rola, pozycja i uprawnienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w rozwoju konkurencyjnego sektora transportu kolejowego w Polsce* [w:] M. Pawelczyk, M.M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013; R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013; D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, LEX, 2014.

bezpieczeństwa ruchu kolejowego dla całego (krajowego i unijnego) systemu kolei. Po trzecie, ze względu na docierające do opinii publicznej niepokojące informacje Najwyższej Izby Kontroli o wynikach – przeprowadzonej przez Departament Infrastruktury NIK na przełomie 2012/2013 roku – kontroli bezpieczeństwa na polskiej kolei.

Podjęta przez autora prawna refleksja obejmująca m.in. zagadnienia: nadzoru Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego nad podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo krajowego systemu kolei, w tym rodzajów postępowań prowadzonych przez ten organ w sprawach z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz ustrojowej pozycji Prezesa UTK na tle innych podmiotów funkcjonujących w strukturze polskiego i unijnego systemu kolejowego.

Autor celowo użył sformułowania „bezpieczeństwo transportu kolejowego”, zamiast „bezpieczeństwo ruchu kolejowego”. Wprawdzie „ruch kolejowy” jest pojęciem szerszym niż „transport kolejowy”, to jednak wola samego ustawodawcy, wyrażona zarówno w sformułowaniu tytułu podstawowego dla badanej materii aktu normatywnego („ustawa o transporcie kolejowym”), jak i jednego z rozdziałów tej regulacji („Bezpieczeństwo transportu kolejowego”), wpłynęła na kierunek i cel dociekań badawczych.

Monografia podzielona została na cztery rozdziały. Pierwszy rozdział traktuje o statusie prawnym Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego będącego centralnym organem administracji rządowej, krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego, a także organem wyspecjalizowanym w rozumieniu przepisów o systemie oceny zgodności. Ukazane zostały również zadania i kompetencje Prezesa UTK jako organu administracji publicznej właściwego w sprawach: regulacji i licencjonowania transportu kolejowego, licencji i świadectw maszynistów, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwa transportu kolejowego, a także nadzór ministra właściwego ds. transportu nad Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Autor dokonał również precyzyjnego ustalenia zakresów pojęciowych dwóch podstawowych w tym zakresie terminów: „zadanie” i „kompetencja”.

Pozostałe rozdziały poruszają problematykę postępowań prowadzonych przez Prezesa UTK w sprawach z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego, tj.: postępowania kontrolnego, postępowania administracyjnego i postępowania wyjaśniającego. Omówiono poszczególne etapy tych postępowań (obejmujące: wstęp, przebieg i zakończenie), wskazano na specyfikę rozstrzygnięć Prezesa UTK dokonywanych w ramach tych postępowań, zależności między nimi oraz możliwości ich wzajemnego uzupełniania się. Największy nacisk położony został na postępowanie administracyjne – podstawowy tryb działania tego organu skutkujący wydaniem przez organ indywidualno-konkretnego rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej. Niemniej jednak aż jedną trzecią pracy zajmuje tematyka postępowań kontrolnych i wyjaśniających.

Autor przywołał bogatą literaturę przedmiotu, głównie fachowe piśmiennictwo (monografie, rozdziały w monografiach, artykuły w pracach zbiorowych, naukowe i praktyczne komentarze), liczne unijne i krajowe regulacje prawne (rozporządzenia i dyrektywy instytucji Unii Europejskiej, ustawy, rozporządzenia wykonawcze, akty prawa wewnętrznego) odnoszące się do poruszanej tematyki, a także orzecznictwo sądów administracyjnych – wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kompleksowe spojrzenie na działalność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (praktykę administracyjną tego organu) możliwe było w dużej mierze dzięki szczegółowej analizie informacji NIK o wynikach kontroli bezpieczeństwa transportu kolejowego. Z kolei do dokonania analizy krajowych i unijnych przepisów z zakresu kolejnictwa autor użył podstawowej dla nauk prawnych metody badawczej, tj. metody formalno-dogmatycznej.

Niniejsza monografia może stanowić przyczynek dla dalszych rozważań nad statusem prawnym Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, w tym jego roli i działań na rzecz bezpieczeństwa krajowego systemu kolei.

1. Status prawny Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

Rozważania na temat pozycji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w systemie transportu kolejowego należy poprzedzić zdefiniowaniem pojęcia „statusu prawnego”. Z uwagi na obszar tematyczny pracy (problematyka obejmująca zagadnienia z zakresu prawa publicznego) nie sposób nie odwołać się do osiągnięć doktryny prawa administracyjnego, która postrzega „status prawny” jako opis sytuacji podmiotu z punktu widzenia zadań, uprawnień i obowiązków zamieszczonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa², czy też słownikowego rozumienia „statusu” jako pozycji, funkcji, stanu prawnego osoby, instytucji lub organizacji³. Dokonanie zaledwie pobieżnej analizy przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴ pozwala na uznanie kluczowej roli Prezesa UTK w strukturze podmiotów odpowiedzialnych za krajowy transport kolejowy.

1. 1. Prezes UTK jako centralny organ administracji rządowej

Administracja publiczna jako pewna całość może być traktowana i opisywana zarówno przedmiotowo (oznaczona działalność – administrowanie), jak i podmiotowo (zespół podmiotów o wyodrębnionych, właściwych dla siebie cechach, wpisujących się w ogólne pojęcie aparatu administracyjnego)⁵.

Jan Zimmermann zauważa, że „gdy (...) mówimy o podmiotach administracji publicznej, musimy nazwą tą objąć zarówno państwo, które jest podstawowym (pierwotnym) podmiotem administracji publicznej, jak i te inne podmioty, którym państwo odstąpiło część swojej funkcji administracyjnej. (...) Zarówno państwo,

² Zob. np. M. Pilich, *Analiza statusu prawnego dyrektora szkoły lub placówki jako kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej na tle porównawczym*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2010, s. 4.

³ *Słownik Języka Polskiego SJP*, źródło: <http://sjp.pl/status> [stan na dzień: 02.09.2014 r.].

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594, z późn. zm.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 115.

jak i inne podmioty (...), muszą działać za pośrednictwem kogoś, kto faktycznie realizuje określone zadania i reprezentuje dany podmiot na zewnątrz. Potrzebne jest więc wprowadzenie kategorii pojęciowej organu administracji publicznej, oznaczającej odpowiednio organy administracji państwowej i organy tych podmiotów, z którymi państwo dzieli publiczną funkcję administracyjną (...)"⁶.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest bez wątpienia organem administracji publicznej (dokładnie: rządowej), działającym bezpośrednio za państwo, obejmującym swoją kompetencją terytorium całego kraju, właściwym w sprawach kolejnictwa. Potwierdza to zresztą art. 10 ust. 1 wspomnianej wyżej regulacji, gdzie ustawodawca polski stwierdza, że Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego (w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego)⁷.

Prawnoustrojowy status Prezesa UTK sytuujący go w gronie centralnych organów administracji rządowej oznacza podległość właściwym organom naczelnym. Nadzór nad jego działalnością, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.t.k., sprawuje minister właściwy ds. transportu (aktualnie: Minister Infrastruktury i Rozwoju)⁸.

⁶ J. Zimmermann, op. cit., s. 115-116.

⁷ Zdaniem M. Szreniawskiej, „powołanie organu, którego główną rolą jest czuwanie zarówno nad jakością świadczonych usług kolejowych, jak i nad bezpieczeństwem transportu kolejowego, wynika przede wszystkim z konieczności uporządkowania problematyki transportu kolejowego. W tym też zakresie należy zwrócić uwagę na fakt, że funkcjonowanie centralnego organu administracji rządowej zajmującego się tą problematyką wywiera istotny wpływ na regulowanie działalności gospodarczej państwa z tym związanej.”, M. Szreniawska, *Komentarz do art. 10 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX, 2014, nr 162201.

⁸ Oprócz nadzoru nad Prezesem UTK, minister właściwy ds. transportu wydaje akty wykonawcze konkretyzujące ustawowe przepisy odnoszące się do bezpieczeństwa transportu kolejowego. Warto wspomnieć m.in.: rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 57, poz. 389), rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Dz.U. z 2007 r. Nr 57, poz. 388, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 60, poz. 407, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 593), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI) (Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 952).

W myśl przepisów u.t.k., Prezes UTK jest powoływany (i odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru⁹.

Stanowisko Prezesa UTK może zajmować osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania¹⁰:

- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny,
- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiada kompetencje kierownicze,
- posiada co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym,
- posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa UTK.

Zgodnie z art. 11 ust. 5 u.t.k., informacje o naborze na stanowisko Prezesa UTK ogłasza się przez umieszczenie ogłoszenia:

- w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu Transportu Kolejowego,
- w Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu,
- w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Powinno ono zawierać:

- 1) nazwę i adres urzędu,
- 2) określenie stanowiska,
- 3) wymagania związane ze stanowiskiem wynikające z przepisów prawa,
- 4) zakres zadań wykonywanych na stanowisku,
- 5) wskazanie wymaganych dokumentów,
- 6) termin i miejsce składania dokumentów,
- 7) informację o metodach i technikach naboru.

⁹ Zob. art. 11 ust. 1 u.t.k.

¹⁰ Zob. art. 11 ust. 4 u.t.k.

Ustawa wymaga, by określony w procesie naboru termin składania dokumentów – od dnia opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – nie trwał krócej niż 10 dni¹¹.

Nabór na stanowisko Prezesa UTK przeprowadza zespół, powołany przez ministra właściwego do spraw transportu, liczący co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru ocenia się¹²:

- doświadczenie zawodowe kandydata,
- wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku Prezesa UTK,
- kompetencje kierownicze.

Ocena spełniania przez kandydata tych dwóch ostatnich przesłanek może być dokonana na zlecenie zespołu przez osobę niebędącą członkiem zespołu, która posiada odpowiednie kwalifikacje do dokonania tej oceny¹³. Zarówno członkowie zespołu, jak i osoba, której zlecono dokonanie powyższej oceny, mają obowiązek zachowania w tajemnicy informacji dotyczących osób ubiegających się o stanowisko, uzyskanych w trakcie naboru¹⁴. W toku naboru zespół wyłania nie więcej niż trzech kandydatów, których przedstawia ministrowi właściwemu do spraw transportu¹⁵.

Z przeprowadzonego naboru zespół sporządza protokół zawierający¹⁶:

- 1) nazwę i adres urzędu,
- 2) określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór, oraz liczbę kandydatów,
- 3) imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż trzech najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze,
- 4) informację o zastosowanych metodach i technikach naboru,
- 5) uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata,
- 6) skład zespołu.

¹¹ Zob. art. 11 ust. 6 u.t.k.

¹² Zob. art. 11 ust. 7 u.t.k.

¹³ Zob. art. 11 ust. 8 u.t.k.

¹⁴ Zob. art. 11 ust. 9 u.t.k.

¹⁵ Zob. art. 11 ust. 10 u.t.k.

¹⁶ Zob. art. 11 ust. 11 u.t.k.

Wynik naboru ogłasza się niezwłocznie przez umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Transportu Kolejowego oraz Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Informacja o wyniku naboru powinna zawierać¹⁷:

- nazwę i adres urzędu;
- określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór;
- imiona, nazwiska wybranych kandydatów oraz ich miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego albo informację o niewyłonieniu kandydata.

Jeśli chodzi o wiceprezesów Urzędu Transportu Kolejowego (w liczbie dwóch), to powołuje ich (i odwołuje) minister właściwy do spraw transportu, na wniosek Prezesa UTK, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru¹⁸.

Prezes UTK, będąc jednoosobowym centralnym organem administracji rządowej, wykonuje swoje ustawowe zadania przy pomocy Urzędu Transportu Kolejowego¹⁹.

W poprzednim stanie prawnym, tj. przed rokiem 2003, na gruncie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym²⁰, funkcjonował Główny Inspektorat Kolejnictwa jako aparat pomocniczy organu administracji państwowej – Głównego Inspektora Kolejnictwa. Ustawa z 1997 r. wpisywała się w ówczesną koncepcję zarządzania polskim rynkiem kolejowym, który był w pełni obsługiwany (zmonopolizowany) przez przedsiębiorstwo państwowe – Polskie Koleje Państwowe²¹.

Nowy kierunek zarządzania w tym obszarze, uwzględniony po 2003 roku w regulacjach z zakresu transportu kolejowego, oparty został na dwóch składowych²²:

¹⁷ Zob. art. 11 ust. 12 u.t.k.

¹⁸ Zob. art. 11 ust. 3 u.t.k.

¹⁹ Zob. art. 12 ust. 1 u.t.k.

²⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591.

²¹ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LEX, 2013, nr 201493.

²² Ibidem.

1. odrębności podmiotów zarządzających liniami kolejowymi oraz przewozami kolejowymi, skutkującej zróżnicowaniem zarządców infrastruktury kolejowej i przewoźników kolejowych,
2. połączeniu funkcji Głównego Inspektora Kolejnictwa (jako organu administracji rządowej) z funkcjami regulatora rynku kolejowego.

Prezes UTK wstąpił we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem był Główny Inspektor Kolejnictwa (art. 74 ust. 1 u.t.k.) oraz przejął od tego ostatniego prowadzenie spraw wraz z aktami spraw niezakończonych do dnia zniesienia Inspektoratu (art. 74 ust. 4 u.t.k.). Samo przekształcenie (zniesienie) dawnego Głównego Inspektoratu Kolejnictwa w Urząd Transportu Kolejowego wiązało się z przejściem czynnika ludzkiego (pracowników urzędu) oraz majątkowego (mienia urzędu)²³. Co więcej, w pierwszym roku istnienia UTK, urząd ten korzystał ze środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie Głównego Inspektoratu Kolejnictwa oraz z części budżetowej ministra właściwego do spraw transportu przeznaczonej na zadania realizowane dotychczas przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie, w którym przeszły do zakresu działania Prezesa UTK²⁴.

Zakres i specyfika zadań Prezesa UTK znacząco wpływają na ukształtowanie struktury organizacyjnej oraz zasad funkcjonowania Urzędu Transportu Kolejowego.

Statut UTK, nadawany w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu²⁵, określa ramy organizacyjne Urzędu Transportu Kolejowego oraz wyznacza siedziby oddziałów terenowych.

Szczegółową organizację oraz podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności między Prezesem, Wiceprezesami i Dyrektorem Generalnym Urzędu Transportu Kolejowego określa zaś Prezes UTK w regulaminie organizacyjnym.

Zgodnie z § 1 statutu UTK, Urząd Transportu Kolejowego jest centralnym urzędem administracji rządowej obsługującym Prezesa UTK i działającym pod jego

²³ Zob. art. 74 ust. 2,3 i 6 u.t.k.

²⁴ Zob. art. 75 ust. 1 u.t.k.

²⁵ Załącznik do zarządzenia nr 34 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Transportu Kolejowego (Dz. Urz. MTBiGM z 2013 r., poz. 65).

bezpośrednim kierownictwem. Prezes kieruje Urzędem Transportu Kolejowego przy pomocy²⁶:

1. dwóch wiceprezesów,
2. dyrektora generalnego,
3. dyrektorów komórek organizacyjnych:
 - 1) Biura Prezesa, Biura Administracyjno-Finansowego,
 - 2) Biuro Administracyjno - Finansowego;
 - 3) Departamentu Praw Pasażerów;
 - 4) Departamentu Regulacji Rynku Kolejowego;
 - 5) Departamentu Nadzoru;
 - 6) Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego;
 - 7) Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności;
 - 8) Kancelarii Głównej;
 - 9) Samodzielnego Stanowiska do spraw Audytu Wewnętrznego;
 - 10) Stanowiska do spraw Ochrony Informacji Niejawnych;
 - 11) Wieloosobowego Stanowiska do spraw Obsługi Prawnej;
 - 12) Wieloosobowego Stanowiska do spraw Rozkładów Jazdy;
 - 13) Stanowiska do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Prac oraz przeciwpożarowych;
 - 14) Rzecznika Prasowego,
4. dyrektorów oddziałów terenowych w Warszawie, Lublinie, Krakowie, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu i w Poznaniu.

Prezes UTK ustala zakres czynności wiceprezesów. Co istotne, może on upoważnić wskazane wyżej osoby, a także innych pracowników UTK, do podejmowania w jego imieniu decyzji w określonych sprawach²⁷.

W celu realizacji zadań Prezes UTK może w drodze zarządzenia ustanowić funkcję pełnomocnika Prezesa UTK do wykonywania określonych czynności w swoim imieniu, który podlega mu bezpośrednio. W stosownym pełnomocnictwie Prezes UTK powinien określić zakres zadań i uprawnień pełnomocnika oraz wskazać

²⁶ Zob. § 2 pkt 1 oraz § 3 pkt 1 i 2 statutu UTK.

²⁷ Zob. § 2 pkt 2 i 3 statutu UTK.

zakres i tryb jego obsługi merytorycznej, organizacyjno-technicznej i kancelaryjnej przez poszczególne komórki organizacyjne UTK²⁸.

Prezes UTK jest również władny powoływać zespoły opiniodawcze lub doradcze o charakterze stałym lub doraźnym, określając przy tym cel powołania, nazwę, skład osobowy oraz zakres i tryb ich działania²⁹. Może on powołać taki zespół lub zespoły spośród pracowników UTK, w szczególności dla opracowania rozwiązań problemu wykraczającego poza merytoryczny zakres działania jednej komórki organizacyjnej, albo dla wykonania zadania lub realizacji projektu. Za zespół stały uznaje się zespół powołany na co najmniej 6 miesięcy³⁰.

W myśl § 7 regulaminu organizacyjnego UTK, Prezes wraz z wiceprezesami oraz dyrektorem generalnym stanowią Kierownictwo UTK. Prezes UTK zwołuje narady Kierownictwa określając z góry ich termin i tematykę. W posiedzeniu Kierownictwa mogą również uczestniczyć inne osoby zaproszone przez Prezesa UTK. Z narady Kierownictwa sporządzany jest protokół, przedstawiany Prezesowi UTK do zatwierdzenia. Ważne jest przy tym, że w braku jednomyślności dotyczącej treści podejmowanej decyzji, rozstrzygające jest stanowisko Prezesa UTK.

Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, w czasie jego nieobecności, zastępuje wyznaczony i upoważniony pisemnie członek Kierownictwa UTK lub Dyrektor Biura Prezesa albo inny wyznaczony lub upoważniony pracownik Urzędu. W czasie nieobecności lub niepowołania któregośkolwiek z wiceprezesów nadzór w zakresie właściwości danego wiceprezesa sprawują bezpośrednio Prezes UTK lub wyznaczona przez niego osoba.

Na status prawny Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego składają się również takie przepisy wewnętrzne, jak § 8 pkt 1 regulaminu organizacyjnego UTK, który stanowi, że do wyłącznej kompetencji Prezesa UTK należy w szczególności:

- akceptowanie projektów aktów prawnych przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów lub Radzie Ministrów oraz opiniowanie projektów zmian aktów prawnych,

²⁸ Zob. § 9 regulaminu organizacyjnego UTK.

²⁹ Zob. § 5 statutu UTK.

³⁰ Zob. § 22 pkt 1 i 2 regulaminu organizacyjnego UTK.

- zatwierdzanie materiałów i opracowań przeznaczonych dla Sejmu i Senatu RP oraz naczelnych i centralnych organów administracji rządowej,
 - wydawanie aktów normatywnych i innych dokumentów, podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” i Dzienniku Urzędowym ministra właściwego ds. transportu,
 - udzielanie odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, wnioski, skargi i interwencje posłów i senatorów oraz dezyderaty i opinie komisji sejmowych,
 - występowanie o nadanie odznaczeń państwowych pracownikom UTK,
- czy § 8 pkt 2 tegoż Regulaminu, gdzie zaznaczono, że do podpisu Prezesa UTK zastrzega się:
- pisma kierowane w szczególności do: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, marszałków i wicemarszałków Sejmu i Senatu RP, Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Przewodniczącego Trybunału Stanu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, ministrów i kierowników centralnych urzędów administracji rządowej oraz posłów i senatorów, Prezesa Polskiej Akademii Nauk i Prezesa Naczelnej Organizacji Technicznej, Dyrektora Europejskiej Agencji Kolejowej, osób kierujących centralnymi organami organizacji politycznych i związków zawodowych, zwierzchników Kościołów i związków wyznaniowych,
 - umowy, pisma i inne dokumenty dotyczące współdziałania z organami regulacyjnymi z innych państw,
 - porozumienia oraz umowy krajowe i międzynarodowe o współpracy lub współdziałaniu UTK ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami,
 - akty mianowania, powołania i inne, dotyczące nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy na stanowiskach ustawowo zastrzeżonych do właściwości Prezesa UTK,
 - inne dokumenty ustawowo zastrzeżone do podpisu Prezesa UTK lub każdorazowo określone przez Prezesa UTK, jako wymagające podpisu Prezesa UTK.

1.2. Prezes UTK jako krajowa władza bezpieczeństwa i krajowy regulator transportu kolejowego

Istota i pozycja prawna Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego znalazły swoje urzeczywistnienie w przywołanym już art. 10 ust. 1 u.t.k. Ustawodawca polski posługuje się dwoma istotnymi, niedefiniowanymi przez siebie terminami: „krajowa władza bezpieczeństwa” oraz „krajowy regulator transportu kolejowego”.

Rozumienia znaczenia tych pojęć każe nam szukać w regulacjach prawa unijnego. Z pomocą przychodzą tu przepisy dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa³¹ (tzw. „dyrektywa bezpieczeństwa kolei”, dalej: d.b.k.), która posługuje się sformułowaniem „władza bezpieczeństwa” na określenie krajowego podmiotu, któremu powierzono zadania w zakresie bezpieczeństwa kolei, lub każdego podmiotu dwunarodowego, któremu zadania te zostały powierzone przez Państwa Członkowskie w celu zapewnienia ujednolicenia reżimu bezpieczeństwa dla wyspecjalizowanej infrastruktury granicznej.

Przepis pkt 22 d.b.k. wyraźnie zaznacza, że w ramach nowych wspólnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa wszystkie Państwa Członkowskie mają utworzyć krajową władzę dla regulacji i nadzoru bezpieczeństwa kolei. Aby ułatwić współpracę między krajowymi władzami bezpieczeństwa na szczeblu Wspólnoty, władze te powinny otrzymać ten sam minimalny zakres zadań i odpowiedzialności oraz dużą niezależność. Dalej, powinny wykonywać swoje zadania w sposób przejrzysty i niedyskryminujący, aby wspomóc tworzenie jednego systemu kolejowego Wspólnoty oraz współpracować w celu koordynacji kryteriów

³¹ Dz.U.UE-sp.07-8-227, z późn. zm.

decyzyjnych, zwłaszcza dotyczących certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa przewoźników kolejowych obsługujących transport międzynarodowy.

Z kolei same Państwa Członkowskie zobowiązane zostały do dokonania jasnego rozróżnienia między odpowiedzialnością bezpośrednią za bezpieczeństwo a zadaniem władzy bezpieczeństwa dostarczenia krajowych ram regulacyjnych i nadzoru działalności operatorów systemów kolejowych (pkt 5 zd. 3 d.b.k.).

Unijny prawodawca przewidział, że struktura krajowych systemów bezpieczeństwa transportu kolejowego (w tym odpowiedzialności za bezpieczeństwo kolei), oprócz wspomnianych wyżej krajowych władz bezpieczeństwa i operatorów systemów kolejowych, ma składać się również z zarządców infrastruktury, przewoźników kolejowych, a także: producentów, podmiotów prowadzących utrzymanie, właścicieli wagonów, usługodawców i podmiotów realizujących zakupy przedsiębiorstwa kolejowego³².

Późniejsze akty prawne Unii Europejskiej precyzowały pojęcie krajowej władzy bezpieczeństwa, posługując się terminem „krajowego organu do spraw bezpieczeństwa”. Należy tu wskazać m.in. rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1077/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa po wydaniu certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa³³. Zgodnie z art. 1 ust. 2 owego rozporządzenia, krajowe organy ds. bezpieczeństwa stosują wspólną metodę oceny bezpieczeństwa w celu nadzorowania przestrzegania przez przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządcę infrastruktury obowiązku prawnego dotyczącego stosowania systemu zarządzania bezpieczeństwem dla zapewnienia kontroli nad wszystkimi zagrożeniami związanymi z ich działalnością, w tym zagrożeniami związanymi ze świadczonymi usługami utrzymania, dostarczaniem materiałów i angażowaniem wykonawców oraz – w stosownych przypadkach – kontroli stosowania rozporządzenia w odniesieniu do działań w zakresie monitorowania realizowanych przez przedsiębiorstwa kolejowe

³² Por. pkt 5 zd. 1 oraz pkt 6 d.b.k.

³³ Dz. Urz. UE L320/3; a także: rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1077/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa po wydaniu certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L320/3).

i zarządców infrastruktury po otrzymaniu certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa oraz przez podmioty odpowiedzialne za utrzymanie. Przy sprawowaniu takiego nadzoru krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien stosować podstawowe zasady prowadzenia działalności w zakresie nadzoru (proporcjonalności, spójności, ukierunkowywania działań, przejrzystości, odpowiedzialności i współpracy). Organ ten opracowuje i realizuje strategię oraz plan(y) nadzoru, które przedstawiają metody ukierunkowania swojej działalności i wyznaczania priorytetów w zakresie nadzoru³⁴, a także³⁵:

- gromadzi i analizuje informacje pochodzące z różnych źródeł,
- dokonuje systematycznie przeglądu strategii i planu lub planów, uwzględniając doświadczenia oraz wykorzystując zebrane informacje i wyniki działalności w zakresie nadzoru.

W ramach działań nadzorczych krajowy organ ds. bezpieczeństwa zapewnia objęcie kontrolą³⁶:

- a) skuteczności systemu zarządzania bezpieczeństwem,
- b) skuteczności pojedynczych lub częściowych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym działań operacyjnych.

W myśl art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, przyjmuje on ponadto techniki prowadzenia działań nadzorczych (zazwyczaj obejmują one rozmowy z osobami pracującymi na różnych szczeblach organizacji, przeglądanie dokumentów i rejestrów dotyczących systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz badanie rezultatów systemu zarządzania dotyczących bezpieczeństwa ujawnionych w wyniku kontroli lub działań powiązanych), jak również:

- ustanawia i publikuje kryteria decyzyjne dotyczące metod monitorowania, promowania oraz – w stosownych przypadkach – egzekwowania zachowania zgodności z ramami regulacyjnymi w zakresie bezpieczeństwa³⁷,
- przyjmuje i publikuje procedurę, która umożliwi przedsiębiorstwom kolejowym i zarządcom infrastruktury składanie skarg na decyzje podejmowane w trakcie

³⁴ Zob. art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

³⁵ Zob. art. 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012

³⁶ Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

³⁷ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

wykonywania działań nadzorczych, bez uszczerbku dla wymogu kontroli sądowej nad tymi decyzjami³⁸.

W ramach koordynacji i współpracy, krajowe organy ds. bezpieczeństwa zaangażowane w nadzór nad przedsiębiorstwem kolejowym działającym w więcej niż jednym państwie członkowskim koordynują swoje podejście do kwestii nadzoru w celu zapewnienia skuteczności systemu zarządzania bezpieczeństwem w przedsiębiorstwie kolejowym i objęcia jego zakresem wszystkich odpowiednich działań. Koordynacja działań obejmuje³⁹:

- porozumienie dotyczące zakresu wymiany informacji przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa w celu zapewnienia wspólnego podejścia do kwestii nadzoru nad określonym przedsiębiorstwem kolejowym,
- wymianę informacji dotyczących strategii i planu lub planów nadzoru między zainteresowanymi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa, w tym odpowiednich wyników, w celu zapewnienia wspólnego podejścia do sposobu postępowania w przypadku braku zgodności.

Krajowe organy ds. bezpieczeństwa opracowują ponadto porozumienia dotyczące współpracy z krajowymi instytucjami kontroli państwowej, jednostkami certyfikującymi podmioty odpowiedzialne za utrzymanie oraz innymi właściwymi organami w celu wymiany informacji i koordynowania reakcji na nieprzestrzeganie wymogów ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa⁴⁰.

Oprócz tego, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego stanowi krajową władzę bezpieczeństwa/krajowy organ ds. bezpieczeństwa, jest również, w rozumieniu przepisów unijnych, krajowym regulatorem transportu kolejowego.

Jak zaznacza A. Wiktorowska, „współczesna gospodarka rynkowa przybierająca globalny charakter wymaga od państwa stworzenia i utrzymywania infrastruktury technicznej, finansowej, prawnej i informacyjnej. Dlatego też administracja państwowa, w tym wyspecjalizowane urzędy centralne, jak np. Prezes UTK, ulegają przekształceniom i zostają włączone w nowy model zarządzania publicznego, wyrażającego się w mechanizmach państwa pomocniczego

³⁸ Zob. art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

³⁹ Zob. art. 8 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

⁴⁰ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1077/2012.

(subsydiarnego) – wymagający stosowania instrumentów programowania finansowego i przejrzystości wydatkowania funduszy publicznych. Deregulacja poszczególnych sektorów gospodarki wywołuje ten efekt, że poza tradycyjną działalnością reglamentacyjną, Prezes UTK musi włączyć się w szerszym zakresie, niż czyniły to dawniej inne centralne urzędy, w działalność organizatorską oraz stosować instrumenty „miękkiej ingerencji” (*soft law*). Administrowanie dobrem publicznym wymaga bowiem złożonych instrumentów prawnych i właściwych metod, mieszczących się aksjologicznie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i zasadzie subsydiarności. Prezes UTK jest w strukturze administracji państwa przydatny do koordynacji wykonania polityki państwa tam, gdzie ważny interes publiczny i dobro publiczne wymagają realizowania przez niego funkcji reglamentacyjnych. (...) w kontekście tych założeń pojawia się także nowa funkcja państwa – funkcja regulacyjna⁴¹. Po czym konstatuje: „Dla zdefiniowania pozycji Prezesa UTK jako organu regulacyjnego istotna jest analiza jego statusu w systemie administracji publicznej (niezależność polityczna i hierarchiczna), rodzaj i ilość powierzonych mu zadań oraz sposób ich wykonywania (kompetencje i środki do realizacji zadań). Prezes UTK, jako organ regulacyjny, *ex definitione* powinien mieć, i ma w świetle obowiązującego prawa, zadania i kompetencje typowe dla funkcji regulacyjnej, czyli dotyczące aktywności w dziedzinie gospodarki – w sektorze transportu kolejowego, i powinien być wykreowany przez ustawodawcę właśnie w celu realizacji przede wszystkim tej funkcji (regulator *sensu stricto*)⁴².

W myśl przepisów dwóch dyrektyw z 2001 r., tj. dyrektywy nr 2001/12/WE PE i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. *zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych*⁴³ oraz dyrektywy nr 2001/14/WE PE i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. *w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa*⁴⁴, w każdym kraju członkowskim Unii Europejskiej (oprócz Irlandii oraz krajów, które nie posiadają kolei, tj. Cypru, Malty i Islandii) miał

⁴¹ A. Wiktorowska, op. cit.

⁴² Ibidem.

⁴³ Dz. Urz. WE 2001 L 75/1.

⁴⁴ Dz. Urz. WE 2001 L 75/29.

być powołany organ regulacyjny, którego podstawowym zadaniem byłby nadzór nad⁴⁵:

- niedyskryminacyjnymi warunkami dostępu do infrastruktury kolejowej,
- systemem ustalania i pobierania opłat,
- przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa w transporcie kolejowym.

Do zadań organu regulacyjnego/krajowego regulatora transportu kolejowego należało zaliczyć:

- pełnienie funkcji instytucji odwoławczej wobec decyzji podejmowanych przez przewoźnika kolejowego bądź zarządcę infrastruktury w zakresie występowania praktyk dyskryminacyjnych lub monopolistycznych w przydzielaniu dostępu do sieci kolejowej,
- sprawowanie nadzoru nad każdą negocjacją pomiędzy podmiotem, który zgłosił wniosek o przydzielenie dostępu a zarządcą infrastruktury, i interweniowanie, jeśli uzna to za konieczne.

Właściwą realizację tych zadań miało zapewnić m.in. prawo żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców oraz stron trzecich w danym Państwie Członkowskim UE. Ważne jest również to, że od decyzji (indywidualno-konkretnego rozstrzygnięcia) organu regulacyjnego miało przysługiwać prawo odwołania się na oznaczonej przez państwo członkowskie drodze prawnej⁴⁶.

W myśl art. 30 ust. 1 dyrektywy nr 2001/14/WE regulatorem tym może być minister właściwy ds. transportu lub każdy inny organ administracji rządowej, o ile zagwarantowana zostanie jego niezależność finansowa, prawna, organizacyjna i decyzyjna wobec:

- zarządców infrastruktury,
- organu pobierającego opłaty za dostęp,
- organu przydzielającego ten dostęp,
- wnioskodawcy (przewoźników kolejowych).

Z treści art. 31 dyrektywy nr 2001/14/WE oraz art. 57 ust. 1 dyrektywy nr 2001/12/WE wynikają zalecenia współpracy oraz wymiany informacji

⁴⁵ Zob. art. 10 ust. 7 dyrektywy nr 2001/12/WE PE oraz art. 30 dyrektywy nr 2001/14/WE.

⁴⁶ Ibidem.

i doświadczeń między poszczególnymi regulatorami krajowych rynków kolejowych w Unii Europejskiej⁴⁷.

1.3. Prezes UTK jako organ wyspecjalizowany

W myśl art. 10 ust. 3 u.t.k. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest organem wyspecjalizowanym w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁴⁸, dalej: u.s.o.z., wykonującym kontrolę wyrobów przeznaczonych do stosowania:

- w infrastrukturze kolejowej,
- na bocznicach kolejowych,
- w kolejach wąskotorowych,
- w metrze,

związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu, a także wykonywaniem przewozu osób i towarów oraz eksploatacją pojazdów szynowych.

Co więcej, Prezes UTK jest organem wyspecjalizowanym także w zakresie kontroli zgodności z zasadniczymi wymaganiami wprowadzonych do obrotu kolei linowych do przewozu osób⁴⁹ (stanowi to wyjątek od zaznaczonego w art. 3 pkt 3 u.t.k. braku stosowania przepisów ustawy o transporcie kolejowym do transportu linowego i linowo-terenowego).

⁴⁷ W tym celu, dnia 9 czerwca 2011 r., utworzono Grupę Niezależnych Regulatorów Kolejowych IRG-Rail (*Independent Regulators' Group – Rail*), której członkami – na dzień 5.07.2014 r. – są 22 kraje członkowskie UE. Źródło: www.irg-rail.eu/public-documents/2013 [stan na dzień: 16.09.2014r.]. Jak podkreśla, w przywołanej wyżej publikacji, J. Pieriegud, „IRG-Rail działa jako platforma współpracy, wymiany informacji i najlepszych praktyk między krajowymi organami regulującymi rynki kolejowe w celu sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom w zakresie regulacji transportu kolejowego oraz promowania spójnego stosowania wspólnotowych ram regulacyjnych. Współpraca odbywa się w ramach grup roboczych, a wspólne stanowisko jest publikowane w postaci raportów dotyczących określonych obszarów regulacji (*Position Paper*), jak również rocznych raportów monitorujących rynek kolejowy (*Annual Market Monitoring Report*)”.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, z późn. zm.

⁴⁹ Art. 10 ust. 4 u.t.k.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności nie definiuje pojęcia „organ wyspecjalizowany”. Rozumienia znaczenia tego terminu należy upatrywać w przepisach Rozdziału 6 przedmiotowej regulacji.

Krajowy ustawodawca, w art. 38 ust. 1 u.s.o.z., stwierdza, że system kontroli wyrobów tworzą organy wymienione w ust. 2 i 3, zwane dalej "organami wyspecjalizowanymi", oraz organy celne. Art. 38 ust. 2 pkt 5 u.s.o.z. przewiduje, że jednym z organów wyspecjalizowanych, prowadzącym kontrolę spełniania przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Prezes UTK jako organ wyspecjalizowany prowadzi również postępowania w zakresie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami⁵⁰.

Do ustawowych obowiązków organów wyspecjalizowanych, w tym Prezesa UTK, należy również⁵¹:

- informowanie Prezesa UOKiK o wynikach przeprowadzonych kontroli w zakresie spełnienia przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań,
- przekazywanie Prezesowi UOKiK informacji o wszczęciu i zakończeniu postępowań w zakresie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami,
- niezwłoczne przekazywanie Prezesowi UOKiK kopii decyzji, o których mowa w oznaczonych przepisach wybranych regulacji ustawowych,
- współpraca z Prezesem UOKiK i innymi organami wyspecjalizowanymi oraz organami celnymi,
- przedstawianie Prezesowi UOKiK okresowych planów kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku,
- sporządzanie i przekazywanie Prezesowi UOKiK rocznych sprawozdań z przeprowadzanych kontroli.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jako organ wyspecjalizowany może⁵²:

⁵⁰ Zob. art. 38 ust. 3 pkt 5 u.s.o.z.

⁵¹ Zob. art. 39 ust. 3 u.s.o.z.

⁵² Zob. art. 39 ust. 5 i 6 u.s.o.z.

1. podejmować współpracę z podmiotami, o których mowa w art. 24 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2008 (tj. krajowymi organami nadzoru rynku poszczególnych Państw Członkowskich UE, władzami Państw Członkowskich UE, Komisją Europejską, odpowiednimi agencjami wspólnotowymi), w zakresie kontroli wyrobów, która obejmuje w szczególności wymianę doświadczeń, informacji i dokumentów oraz udział we wspólnych działaniach kontrolnych;
2. wnioskować do organów celnych o udostępnienie danych dotyczących podmiotów dokonujących przywozu wyrobów z państw trzecich, w tym informacje objęte tajemnicą celną, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez organy wyspecjalizowane kontroli oraz postępowań dotyczących spełniania przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Prezes UTK, będąc organem wyspecjalizowanym, pełni znaczącą rolę w krajowym systemie oceny zgodności.

1.4. Zadania i kompetencje Prezesa UTK

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, jak każdy organ administracji publicznej, jest powołany przez prawo do sprawowania administracji publicznej, tj. stosowania norm prawa administracyjnego, „ze skutkami właściwymi temu prawu i w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Jego podstawowym, w istocie jedynym i najszerzej sformułowanym zadaniem jest więc sprawowanie administracji publicznej”⁵³.

Istotą wyodrębnienia i podstawą wszelkiego działania organu administracji publicznej jest kompetencja⁵⁴. Zatem, *a contrario*, „bez własnej kompetencji podmiot

⁵³ J. Zimmermann, op. cit., s. 119.

⁵⁴ Jak zaznacza M. Matczak, „pojęcie kompetencji jest przez wielu przedstawicieli administratywistyki uważane za podstawowe dla tej nauki. Powodem takiej roli tego pojęcia jest dostrzeganie jego użyteczności w rozmaitych obszarach badawczych, z którymi na co dzień ma do czynienia nauka prawa administracyjnego. I tak, przykładowo, w zakresie interpretacji tekstu prawnego rola pojęcia kompetencji polega na możliwości selekcji materiału normatywnego pod kątem podmiotowym, dzięki czemu możliwe jest przypisanie jednemu podmiotowi możliwości prawnych konstytuowanych przez różnego typu przepisy prawne (materialne, proceduralne, ustrojowe). Pozwala to na określenie

wyodrębniony organizacyjnie i działający w obrębie administracji publicznej nie może ani być nazwany organem, ani zaliczany do organów administracji publicznej⁵⁵.

Aprobując stanowisko J. Bocia, J. Zimmermann postrzega kompetencję „jako zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania”⁵⁶. Uprawnienie („możność”) koresponduje tu z obowiązkiem korzystania z oznaczonej formy/form działania administracyjnego. „Tak rozumianą kompetencję organu administracyjnego” – kontynuuje Zimmermann, „trzeba odróżnić od jego zadań, które są również określone ustawowo, ale nie wiążą się z konkretnym działaniem i z obowiązkiem wykonania konkretnego działania, lecz dotyczą ogólniejszego celu, jaki organ ma osiągnąć lub osiągać, wykorzystując do tego ogół swoich kompetencji”⁵⁷.

Rozróżnienie pojęć „zadań” i „kompetencji” jest często trudne do uchwycenia, lecz niezwykle potrzebne dla prawidłowego oznaczenia sytuacji prawnej organu administracji publicznej⁵⁸. Pomocne w tym względzie są określone koncepcje teoretyczne wskazujące na zróżnicowany charakter tych instytucji. L. Zacharko wskazuje na trzy cechy różnicujące pojęcie kompetencji od zadań⁵⁹:

1. wyłącznie kompetencja stanowi podstawę do wchodzenia w stosunki prawne (tu: prawoadministracyjne),
2. na pojęcie kompetencji składają się dwa elementy – obowiązku i uprawnienia,
3. kompetencja pełni służebną rolę wobec zadań, jest jednym z elementów wykonywania zadań.

miejsca tego podmiotu w systemie prawa, w szczególności poprzez wskazanie relacji, w jakich pozostaje on w stosunku do innych podmiotów. Na etapie stosowania prawa pojęcie kompetencji służy natomiast między innymi określeniu wzajemnej relacji pomiędzy podmiotem stosującym prawo a podmiotem oznaczonym przez stosowaną normę prawną jako zobowiązany, ewentualnie uprawniony do określonego zachowania. Jest ono także wykorzystywane do określenia granic ingerencji organu administracji w określoną prawem sferę wolności jednostki.”; M. Matczak, *Kompetencje organu administracji publicznej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, LEX, nr 48854.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem, za: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 143.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ S. Zwolak, *Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, „Ius et administratio” 3/2013, s. 140.

⁵⁹ Ibidem; za: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 16.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wyposażony został przez krajowego ustawodawcę w pokaźną ilość zadań i liczne kompetencje w zakresie regulacji transportu kolejowego oraz inne typowe zadania objęte zakresem działania każdego centralnego organu administracji rządowej⁶⁰.

Zgodnie z normą wyrażoną w przepisie art. 10 ust. 1 u.t.k., Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest właściwy w sprawach:

- regulacji transportu kolejowego,
- licencjonowania transportu kolejowego,
- nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
- bezpieczeństwa ruchu kolejowego,
- nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym,
- licencji i świadectw maszynistów.

Zadania Prezesa UTK, określone w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, można podzielić na⁶¹:

- zadania w zakresie regulacji transportu kolejowego,
- zadania w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo eksploatacji kolei,
- zadania w zakresie spójności systemu kolejowego, w tym nadzoru nad rozwiązaniami technicznymi, które mają wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo systemu kolei,
- inne zadania określone w u.t.k.

W myśl art. 13 ust. 1 u.t.k., do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy:

- 1) zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat,
- 2) nadzór nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, w tym przewoźników mających siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej,

⁶⁰ A. Wiktorowska, op. cit.

⁶¹ Ibidem.

- 3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat,
- 4) nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych,
- 5) rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących:
 - a) regulaminu⁶², o którym mowa w art. 32 u.t.k.,
 - b) przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej,
- 6) zbieranie i analizowanie informacji dotyczących rynku przewozów kolejowych,
- 7) opiniowanie projektów planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym,
- 8) opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych,
- 9) nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej,
- 10) współdziałanie z właściwymi organami w zakresie:
 - a) przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych,
 - b) koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego,
 - c) przestrzegania praw pasażerów,
- 11) nakładanie kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie,
- 12) wydawanie decyzji w sprawie otwartego dostępu,
- 13) rozpatrywanie spraw dotyczących pasażerskich przewozów okazjonalnych.

Do zadań Prezesa UTK, w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo eksploatacji kolei, należy⁶³:

⁶² Chodzi o regulamin opracowywany przez zarządcę infrastruktury, określający w szczególności: 1) tryb składania i rozpatrywania wniosków o przydział tras pociągów; 2) charakterystykę infrastruktury kolejowej przeznaczonej do udostępniania przewoźnikom kolejowym oraz informacje o warunkach dostępu do niej; 3) sposób ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej; 4) warunki korzystania z udostępnionej infrastruktury kolejowej; 5) zakres usług związanych z udostępnianiem infrastruktury kolejowej i warunki ich zapewnienia; 6) sposób przewożenia materiałów sypkich zapobiegający ich pyleniu.

⁶³ Zob. art. 13 ust. 1a u.t.k.

- 1) wydawanie, przedłużanie ważności, zmiana i cofanie autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa, o których mowa w art. 18 u.t.k., oraz prowadzenie i aktualizacja rejestrów tych dokumentów,
- 2) wydawanie, przedłużanie ważności, zawieszanie, przywracanie i cofanie licencji maszynisty, aktualizacja danych zawartych w licencji maszynisty, wydawanie wtórników licencji maszynisty oraz prowadzenie i aktualizacja rejestru tych dokumentów⁶⁴,
- 3) pełnienie funkcji organu certyfikującego określonego w art. 3 ust. 2 lit. c rozporządzenia Komisji (UE) nr 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 653/2007⁶⁵,
- 4) przyznawanie, odmowa przyznania, cofanie, zawieszanie i zmiana 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 typem, a także kontrola spełniania przez jednostki organizacyjne uprawnione do wykonywania tych czynności wymagań określonych w art. 22g ust. 2 u.t.k.,
- 5) kontrola spełniania warunków lub wymagań zawartych w autoryzacjach bezpieczeństwa, certyfikatach bezpieczeństwa, świadectwach bezpieczeństwa oraz kontrola zgodności działania zarządców lub przewoźników kolejowych z przepisami Unii Europejskiej i prawa krajowego w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego,
- 6) nadzór nad ośrodkami szkolenia i egzaminowania maszynistów oraz kandydatów na maszynistów, oraz podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych oraz orzekania w celu sprawdzenia spełnienia

⁶⁴ Zob. rozporządzenie Komisji (UE) Nr 36/2010 z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie wspólnotowych wzorów licencji maszynisty, świadectw uzupełniających, uwierzytelnionych odpisów świadectw uzupełniających oraz wniosków o wydanie licencji maszynisty zgodnie z dyrektywą 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.UE L z dnia 19 stycznia 2010 r.).

⁶⁵ Dz. Urz. UE L 122 z 11.05.2011, str. 22, z późn. zm.

wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania licencji maszynisty oraz świadectwa maszynisty, a także zachowania ich ważności,

7) prowadzenie i aktualizacja:

a) rejestru ośrodków szkolenia i egzaminowania,

b) listy podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych oraz orzekania w celu sprawdzenia spełnienia wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania licencji maszynisty oraz świadectwa maszynisty, a także zachowania ich ważności,

8) kontrola spełniania przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego, a w szczególności:

a) warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 7 u.t.k.,

b) warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 20 u.t.k., w tym ważności świadectw sprawności technicznej, o których mowa w art. 24 u.t.k., i dokumentów, które powinny znajdować się w pojeździe kolejowym będącym w ruchu, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 25 ust. 1 u.t.k.,

c) warunków, jakie są obowiązani spełniać maszyniści, a także osoby zatrudnione na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych, o których mowa w art. 22b ust. 1 u.t.k. i art. 22d ust. 1 u.t.k.,

9) nadzór nad zachowaniem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowym utrzymaniem i eksploatacją linii kolejowych oraz bocznic kolejowych,

10) analiza raportów w sprawie bezpieczeństwa, o których mowa w art. 17a ust. 4 u.t.k.,

11) monitorowanie, promowanie, wprowadzanie w życie oraz rozwijanie regulacji bezpieczeństwa, łącznie z systemem krajowych zasad bezpieczeństwa.

Do zadań Prezesa UTK należy także inicjowanie projektów aktów prawnych i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego i bezpieczeństwa eksploatacji kolei (art. 13 ust. 1b u.t.k.).

Do zadań Prezesa UTK w zakresie spójności systemu kolejowego, w tym nadzoru nad rozwiązaniami technicznymi, które mają wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo systemu kolei, należy⁶⁶:

- 1) wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych składających się na system kolei,
- 2) wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych zgodnych z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (zwanymi dalej "TSI"⁶⁷), oraz pojazdów kolejowych niezgodnych z TSI,
- 3) wydawanie, odmowa wydania i cofanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu oraz prowadzenie i aktualizacja rejestru tych świadectw,
- 4) prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o nadanie, zmianę lub wycofanie identyfikatora literowego dysponenta (VKM⁶⁸) oraz przekazywanie informacji w tym zakresie Europejskiej Agencji Kolejowej,
- 5) kontrola przewozu koleją towarów niebezpiecznych,
- 6) prowadzenie i aktualizacja krajowego rejestru pojazdów kolejowych,
- 7) nadawanie i zmiana europejskich numerów pojazdom kolejowym (EVN⁶⁹), wyrejestrowywanie pojazdów kolejowych oraz dokonywanie zmian pozostałych danych rejestrowych w krajowym rejestrze pojazdów kolejowych,
- 8) prowadzenie i aktualizacja krajowego rejestru infrastruktury (RINF⁷⁰),
- 9) prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o odstępstwa, przekazywanie Komisji Europejskiej dokumentów niezbędnych do otrzymania odstępstw, o których mowa w art. 25f u.t.k.

Do innych zadań⁷¹, które nałożone zostały przez krajowego ustawodawcę na Prezesa UTK, należy zaliczyć przede wszystkim:

⁶⁶ Zob. art. 13 ust. 2 u.t.k.

⁶⁷ TIS – *Technical Systems Integration*.

⁶⁸ VKM – *Vehicle Keeper Marking*.

⁶⁹ EVN – *European Vehicle Number*.

⁷⁰ RINF – *Register of Infrastructure*.

⁷¹ Szerzej: A. Wiktorowska, op. cit.

- zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie badania wypadków kolejowych,
- zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie zapewnienia interoperacyjności systemu kolei na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej,
- zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych,
- zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie udostępniania infrastruktury kolejowej,
- zadania i kompetencje Prezesa UTK w zakresie licencjonowania transportu kolejowego,

a także:

- kontrolowanie przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa⁷²,
- rozpatrywanie skarg w sprawach ustanawiania przez przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury kolejowej procedur wydawania świadectw maszynisty⁷³,
- zatwierdzanie opracowywanych przez zarządców infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych przepisów wewnętrznych określających zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej⁷⁴, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych⁷⁵, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz zasady i wymagania organizacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych⁷⁶.

⁷² Zob. art. 13 ust. 4 u.t.k.

⁷³ Zob. art. 13 ust. 4a u.t.k. i art. 22b ust. 4 u.t.k.

⁷⁴ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 3 u.t.k.

⁷⁵ Zob. art. 19 ust. 2 pkt 4 u.t.k.

⁷⁶ Zob. art. 19 ust. 3 pkt 2 u.t.k.

W ramach swoich ustawowych zadań, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego zobowiązany został do realizacji działań informacyjnych na rzecz takich podmiotów, jak Komisja Europejska czy Europejska Agencja Kolejowa (ERA⁷⁷).

I tak, stosownie do art. 13 ust. 7b u.t.k., Prezes UTK, w terminie 30 dni, ma obowiązek zgłosić Europejskiej Agencji Kolejowej każde wydanie, przedłużenie, zmianę lub cofnięcie autoryzacji bezpieczeństwa i certyfikatów bezpieczeństwa. Zgłoszenie to powinno zawierać:

- nazwę i adres przewoźnika kolejowego lub zarządcy,
- datę wystawienia,
- zakres i ważność autoryzacji bezpieczeństwa lub certyfikatu bezpieczeństwa, a w przypadku cofnięcia – także jego przyczyny.

Dalej, Prezes UTK powinien udzielić informacji Komisji Europejskiej, jeśli uzna, że obowiązujące techniczne specyfikacje europejskie nie spełniają zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei⁷⁸.

1.5. Nadzór nad Prezesem UTK

Pojęcie nadzoru jest jednym z podstawowych określeń prawa administracyjnego. Odgrywa ono najważniejszą rolę w opisywaniu struktur tak zdecentralizowanych, jak i scentralizowanych⁷⁹. J. Zimmermann sprowadza istotę nadzoru do wyciągania „konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. (...) Organ nadzoru wyprowadza te konsekwencje, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego (np. możliwość zatwierdzania lub uchylecia aktu wydanego przez organ nadzorowany, prawo do odwołania lub zawieszenia

⁷⁷ ERA – *European Railway Association*.

⁷⁸ Zob. art. 13 ust. 7c u.t.k.

⁷⁹ J. Zimmermann, op. cit., s. 164.

w czynnościach osoby, która jest <piastunem> tego organu czy zawieszenie działalności danego organu”⁸⁰.

Oprócz zarysowanego wyżej nadzoru represyjnego, istnieje jeszcze nadzór prewencyjny, realizowany przez organ nadzorujący przed podjęciem przez organ nadzorowany oznaczonego działania (np. zaopiniowanie aktu, uzgodnienie). Kryteria nadzoru (zwłaszcza nadzoru represyjnego) powinien ustawodawca ustalić w sposób jednoznaczny (tj. niebudzący wątpliwości interpretacyjnych), zaś same środki nadzoru powinny być zebrane w katalogu zamkniętym⁸¹.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, będąc jednoosobowym centralnym organem administracji rządowej, podlega nadzorowi ministra właściwego ds. transportu⁸².

Art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁸³ (dalej: u.r.m.), wskazuje, że minister kieruje, kontroluje i nadzoruje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych - na zasadach określonych w tych przepisach.

Poza tym, minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia⁸⁴.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² A. Wiktorowska pisze o tym następująco: „Obecnie w oparciu o ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej poprzednio realizowany model resortowego usytuowania centralnych urzędów zastąpiono modelem funkcjonalnym polegającym na tym, że ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej (np. działem infrastruktura) podporządkowane są określone centralne organy administracji (np. Prezes UTK). Innymi słowy minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad działalnością podporządkowanego mu Prezesa UTK (organu centralnego)”. A. Wiktorowska, op. cit.

⁸³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 392, z późn. zm.

⁸⁴ Zob. art. 34a ust. 1 u.r.m.

Wytyczne i polecenia, o których mowa wyżej, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie. Nie mogą one jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej⁸⁵.

Jeśli chodzi o uprawnienia nadzorcze ministra właściwego ds. transportu nad Prezesem UTK, mowa tu o ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dokładnie o art. 11 ust. 2 u.t.k.), a także o rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów⁸⁶ z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁸⁷.

Problem tkwi w tym, że wskazane regulacje jedynie wzmiankują o istnieniu takiego nadzoru. Jedyne szczegółowe rozwiązanie zawarte zostało w przepisie art. 12 ust. 3 u.t.k., który stanowi, że minister właściwy do spraw transportu nadaje – w formie zarządzenia – statut Urzędowi Transportu Kolejowego oraz wyznacza siedziby oddziałów terenowych UTK.

Częściowo z pomocą przychodzi tu orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r.⁸⁸ sąd ten przedstawia następujące stanowisko: „Odnosząc się do zarzutów skarżącej, że organ naruszył art. 157 § 2 Kpa. przez pominięcie wszczęcia postępowania z urzędu, trudno zarzut ten uznać za zasadny w tym postępowaniu, bowiem organ rozpatrywał wyłącznie żądanie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji i rozstrzygał w przedmiocie dopuszczalności takiego wniosku. Niemniej należy stwierdzić, iż wskazane przez podmiot, korzystający na zasadzie umownej z infrastruktury kolejowej, rażące naruszenia prawa jakie, jak twierdzi, miały miejsce przy podejmowaniu decyzji, powinny skłonić organ do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności z urzędu choćby w celu zbadania precyzyjnie opisanych zarzutów. Podkreślenia wymaga, że Prezes UTK jako centralny organ administracji rządowej, do którego zadań należy m. in. Zatwierdzanie

⁸⁵ Zob. art. 34a ust. 2 u.r.m.

⁸⁶ Wykaz organów podległych Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju lub przez niego nadzorowanych umieszczony został w załączniku do tego rozporządzenia. Organami tymi są: (1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; (2) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego; (3) Główny Inspektor Transportu Drogowego; (4) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; (4) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

⁸⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1257.

⁸⁸ Sygn. akt: VI SA/Wa 1517/07.

i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat oraz nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz dodatkowych (art. 13 pkt 1 i 4 u.t.k.), zobowiązany jest reagować w każdej sytuacji otrzymania czytelnego sygnału o naruszeniach prawa w sprawach mu przypisanych. Takiego działania wymaga konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego i działania na podstawie i w granicach prawa. Dodatkowo, zauważyć trzeba, że nad Prezesem UTK sprawuje nadzór minister właściwy do spraw transportu, do którego podmioty zainteresowane zgodnością z obowiązującym prawem podejmowanych przez Prezesa UTK działań, mogą składać skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kpa”.

W innym orzeczeniu sąd zauważa, że „zgodnie z art. 180 § 1 o.p. dowód nie może być sprzeczny z prawem, a okoliczności faktyczne mogą być stwierdzone w dokumencie urzędowym sporządzonym przez powołane do tego organy władzy publicznej jedynie w formie określonej przepisami prawa (art. 194 § 1 o.p.). Sąd nie zastosował art. 155 § 1 p.p.s.a. i nie poinformował Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jako organu nadzoru nad Prezesem UTK (art. 11 ust. 2 u.t.k.) o pozaprawnych działaniach Prezesa UTK, gdyż w niniejszym postępowaniu nie kontrolował działalności tego organu”⁸⁹.

⁸⁹ Cyt. za: A. Wiktorowska, op. cit.

2. Postępowanie kontrolne

Problematyka kontroli należy do podstawowych zagadnień rozwijanych przez naukę prawa administracyjnego. Można tu mówić o kontroli nad administracją publiczną (kontroli administracji publicznej⁹⁰), bądź o kontroli sprawowanej przez administrację publiczną.

Zdaniem B. Banaszaka, kontrola to „rodzaj działalności na który składa się: ustalenie stanu obowiązującego, wyznaczeń, zależnych m.in. od przyjętych kryteriów kontroli, ustalenie stanu rzeczywistego, tzn. wykonań, ustalenie relacji między wyznaczeniami a wykonaniami w sensie stopnia ich zgodności ze sobą, a także ewentualnie przyczyn niezgodności i przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi (kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę, jednostce nadrzędnej itp.)”⁹¹. Autor tej definicji, ze względu na przyjęte przez siebie kryteria podziału, wyróżnia następujące klasyfikacje kontroli⁹²:

1. ze względu na kryterium charakteru prawnego podmiotu kontrolującego:
 - kontrolę państwową, która sprawowana jest przez organ państwowy,
 - kontrolę społeczną, gdzie podmiotem kontrolującym jest obywatel, grupa obywateli lub organizacja społeczna,
2. według kryterium czasu podjęcia działań kontrolnych:
 - kontrolę wstępną (zwaną prewencyjną), polegającą na tym, że działania kontrolne poprzedzają podjęcie czynności będącej przedmiotem kontroli,
 - kontrolę faktyczną (zwaną bieżącą) – tu działania kontrolne podejmowane są w trakcie dokonywania czynności będącej przedmiotem kontroli,
 - kontrolę następczą (zwaną represyjną), gdzie działania kontrolne podejmowane są po zakończeniu czynności będącej przedmiotem kontroli,

⁹⁰ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012; a także: A. Kisielewicz (red.), J. P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, LEX, 2013, nr 181046; P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, LEX, 2014, nr 204313.

⁹¹ B. Banaszak, *Kontrola*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 300.

⁹² Ibidem.

3. według kryterium relacji zachodzących między podmiotem kontrolującym a podmiotem kontrolowanym:

- kontrolę zewnętrzną, którą sprawuje podmiot wyłączony ze struktury organizacyjnej, do której należy podmiot kontrolowany,
- kontrolę wewnętrzną, gdzie oba podmioty należą do tej samej struktury organizacyjnej.

J. Zimmermann z kolei zauważa, że kontrola jest „podstawowym elementem nadzoru, a także elementem kierownictwa, gdyż polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym, oraz na ustalaniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności. (...) Kontrola występuje jako etap procedury nadzorczej czy etap procedury kierowania, może jednak występować również samoistnie (...) i być przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, określającej organy je przeprowadzające, jej kryteria, procedurę kontrolną i efekty”⁹³.

M. Wierzbowski wraz z A. Wiktorowską dodają, że terminy <nadzór> i <kontrola> „dotyczą stosunków wewnątrz aparatu administracyjnego, a niekiedy także stosunków między tym aparatem a innymi podmiotami. Pojęcia te, choć często używane w tekstach aktów prawnych, są zaczerpnięte z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu. Tam też należy szukać ich wyjaśnienia”⁹⁴. Co więcej, „pojęcie kontroli jest używane do określenia funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im na nakazów czy poleceń. Organ wyposażony w prawo kontroli ma zazwyczaj prawo wydawania

⁹³ J. Zimmermann, op. cit., s. 165.

⁹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego: Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 88. Jeden ze sztandarowych przedstawicieli tej nauki, R.W. Griffin, definiuje kontrolowanie (kontrolę) jako „regulację działań organizacji sprzyjającą łatwiejszemu osiągnięciu jej celów” zaznaczając przy tym, że bez kontroli organizacja nie byłaby w stanie ocenić osiągniętych wyników z punktu widzenia stopnia realizacji wytyczonych celów”. Co istotne, autor ten wyróżnia następujące etapy procesu kontrolowania (postępowania kontrolnego): (1) ustalanie norm (celu, „z którym porównywane będą późniejsze wyniki”); (2) mierzenie wyników („[...] wynik odnosi się do tych działań, które mają być przedmiotem kontroli”); (3) porównywanie wyników z normami („wynik może być równy ustalonej normie, może też być od niej wyższy lub niższy”); (4) ocena wyników działania (reakcja), którą można sprowadzić do trzech alternatywnych działań, tj. utrzymania *status quo*, korekty odchylenia, zmiany norm. Zob. R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 584-593.

zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w wypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanymi często zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości. Zasadniczo jednak organ kontrolujący przedstawia tylko wyniki kontroli wraz z wypływającymi z tego wnioskami⁹⁵. Nadzór zaś to pojęcie „używane najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności”⁹⁶.

E. Ochendowski zaznacza, że „kontrola określana bywa (...) za pomocą (...) terminów, takich jak inspekcja, lustracja, rewizja i wizytacja, w zależności od swoistych form, w jakich jest wykonywana”⁹⁷. Inspekcja „jest kontrolą wykonywaną poprzez bezpośrednią obserwację zachowania się (działania lub zaniechania) badanej jednostki (jednostki organizacyjnej, zespołu ludzi tworzącego taką jednostkę czy osoby fizycznej) i porównywania tego zachowania z odpowiednimi wzorcami zachowania poprawnego”⁹⁸. Jakkolwiek lustracja „jest kontrolą skierowaną nie na zachowanie się podmiotu, lecz zwykle na określony podmiot, na jego rzeczywisty stan, jego cechy w porównaniu z odpowiednimi wzorcami określającymi stan pożądany⁹⁹”, to „rewizję łączy się z reguły z kontrolą w dziedzinie finansów, polegającą na bezpośredniej konfrontacji stanu faktycznego środków finansowych i innych składników majątkowych jednostki kontrolowanej z odpowiednią dokumentacją i na ocenie prawidłowości dysponowania tymi składnikami”¹⁰⁰. Wizytacja natomiast stanowi „kontrolę mającą na celu bezpośredni wgląd w działalność jednostki kontrolowanej w jej całokształcie”¹⁰¹.

⁹⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op. cit., s. 89.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 418.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 418-419.

¹⁰¹ Ibidem, s. 419.

Za J. Starościakiem należy przyznać, że kontrola (w tym kontrola administracji) ma do spełnienia ważne zadania. By mogły być urzeczywistniane, kontrola musi odpowiadać określonym wymaganiom, charakteryzować się oznaczonymi cechami¹⁰²:

1. bezstronnością (obiektywnością),
2. fachowością, rozumianą jako „zdolność oceny działalności jednostki kontrolowanej z określonego punktu widzenia”¹⁰³,
3. efektywnością (oceną prawidłowości działania, ujawnieniem w tym działaniu błędów i wad, wskazywaniem źródeł ich powstawania¹⁰⁴, podjęciem właściwych środków „bezpośredniego oddziaływania na podmioty kontrolowane”¹⁰⁵).

Postępowania kontrolne prowadzone przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w dużej mierze dotyczą zagadnień związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem transportu kolejowego, w tym bezpieczeństwem przewozu osób i rzeczy¹⁰⁶.

Przebieg kontroli wykonywanej przez Prezesa UTK regulują zasadniczo dwa akty powszechnie obowiązujące: ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰⁷ (dalej: u.s.d.g.), a dokładnie Rozdział 5 („Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”) oraz rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego¹⁰⁸ (dalej: r.t.w.k.).

W ramach postępowania kontrolnego można wyodrębnić trzy etapy¹⁰⁹:

1. wszczęcie,

¹⁰² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 345-346.

¹⁰³ E. Ochendowski, op. cit., s. 424. Zdaniem autora „kontroler powinien być wybitnym znawcą badanej działalności (...), znawcą zagadnień, które ma oceniać. Musi znać dobrze kryteria, którymi ma się posługiwać przy wykonywaniu kontroli, powinien zakresem wiedzy i doświadczenia przewyższać tych, których działalność ma kontrolować. Brak fachowego przygotowania kontrolera godzi w autorytet organu, który on reprezentuje, czyni samą kontrolę bezwartościową, a nawet – być może – szkodliwą”. Ibidem, s. 425.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 426.

¹⁰⁶ Zob. *Proces nadzoru sprawowanego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, Urząd Transportu Kolejowego. Źródło: <http://utk.gov.pl/pl/nadzor-nad-bezpieczenst/opis-procesu-nadzoru-pr/4393,Proces-nadzoru-sprawowanego-przez-Prezesa-Urzedu-Transportu-Kolejowego.html> [stan na dzień: 22.09.2014r.].

¹⁰⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 57, poz. 388, z późn. zm.

¹⁰⁹ *Proces nadzoru...*, op. cit.

2. przebieg,
3. zakończenie.

2.1. Wszczęcie

Co do zasady, kontrola jest przeprowadzana z inicjatywy Prezesa UTK¹¹⁰. Może być również dokonywana na wniosek zarządcy infrastruktury, przewoźnika kolejowego lub użytkownika bocznicy kolejowej¹¹¹. Wniosek ten powinien zawierać¹¹²:

1. oznaczenie wnioskodawcy,
2. oznaczenie jednostki, w której kontrola ma być przeprowadzona,
3. dokładne określenie zakresu i przedmiotu wnioskowanej kontroli,
4. przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających potrzebę przeprowadzenia kontroli.

O wszczęciu albo odmowie wszczęcia kontroli Prezes UTK zawiadamia pisemnie wnioskodawcę (§ 3 ust. 4 r.t.w.k.). W przypadku odmowy wszczęcia kontroli Prezes UTK podaje przyczyny odmowy (§ 3 ust. 5 r.t.w.k.). Co istotne, w razie zdobycia przez Prezesa UTK informacji o istnieniu bezpośrednich zagrożeń dla życia, zdrowia czy środowiska naturalnego, organ ten przy przeprowadzaniu kontroli może pominąć niektóre formalne obowiązki nałożone na niego przez krajowego ustawodawcę. W takiej sytuacji, na Prezesie UTK – jako organie kontroli – nie ciąży, zaznaczony w art. 79 ust. 1 u.s.d.g., ustawowy obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli¹¹³. Poza tym, może on równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jedną kontrolę działalności tego samego przedsiębiorcy¹¹⁴, a czas trwania kontroli nie podlega żadnym ustawowym

¹¹⁰ Zob. § 3 ust. 1 r.t.w.k.

¹¹¹ Zob. § 3 ust. 2 r.t.w.k.

¹¹² Zob. § 3 ust. 3 r.t.w.k.

¹¹³ Jednakże uzasadnienie przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli umieszcza się w książce kontroli i protokole kontroli. Zob. art. 79 ust. 7 u.s.d.g.

¹¹⁴ Zob. art. 82 ust. 1 pkt 4 u.s.d.g.

ograniczeniom¹¹⁵. W pozostałych zaś przypadkach kontrolujący, w dniu przystąpienia do kontroli, zawiadamia kierownika jednostki kontrolowanej/przedsiębiorcę kolejowego o przedmiocie kontroli¹¹⁶.

2.2. Przebieg

Zgodnie z § 2 ust. 1 r.t.w.k., kontrolę przeprowadzają pracownicy Urzędu Transportu Kolejowego, na podstawie legitymacji służbowej.

Pisemne, imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nie jest konieczne, gdy jej dokonanie jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego¹¹⁷. Z tych samych względów, czynności kontrolne mogą być wykonywane w razie nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej¹¹⁸. Zasadniczo jednak czynności kontrolnych dokonuje się w obecności osób będących pracownikami jednostki kontrolowanej, wyznaczonych przez kierownika tej jednostki lub osobę przez niego upoważnioną.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wystawia lub może pisemnie upoważnić dyrektorów oddziałów terenowych Urzędu Transportu Kolejowego do wystawiania upoważnień do przeprowadzenia kontroli pracownikom tych oddziałów (§ 2 ust. 2 r.t.w.k.). Takie upoważnienie powinno zawierać co najmniej¹¹⁹:

1. wskazanie podstawy prawnej,
2. oznaczenie organu kontroli,
3. datę i miejsce wystawienia,
4. imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej,
5. oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą,
6. określenie zakresu przedmiotowego kontroli,

¹¹⁵ Zob. art. 83 ust. 2 pkt 4 u.s.d.g.

¹¹⁶ Zob. § 4 ust. 1 r.t.w.k.

¹¹⁷ Zob. 79a ust. 2 u.s.d.g.

¹¹⁸ Zob. art. 80 ust. 2 pkt 4 u.s.d.g.

¹¹⁹ Zob. art. 79a ust. 6 u.s.d.g.

7. wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
8. podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji,
9. pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

W przypadku wojskowych bocznic kolejowych oraz wojskowych pojazdów kolejowych, kontrolę przeprowadza się w uzgodnieniu z właściwym terenowym organem Ministra Obrony Narodowej, po przedstawieniu przez kontrolujących dokumentów uprawniających do dostępu do informacji niejawnych, wymaganych na podstawie odrębnych przepisów¹²⁰.

Niezwykle istotne jest to, że kontrola powinna być przeprowadzana w sposób niepowodujący zakłóceń działalności jednostki kontrolowanej¹²¹, w siedzibie jednostki oraz w miejscach i czasie wykonywania przez nią zadań¹²². W trakcie kontroli kontrolujący może żądać od kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby przez niego upoważnionej¹²³:

- 1) przedstawiania wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli,
- 2) udzielania ustnych lub pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą oraz zapewnienia terminowego udzielania wyjaśnień przez pracowników,
- 3) zapewnienia warunków i środków będących w dyspozycji ww. jednostki niezbędnych do sprawnego przeprowadzania kontroli,
- 4) sporządzania uwierzytelnionych kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli,
- 5) zapewnienia nienaruszalności zabezpieczonych przez kontrolującego materiałów pozostawionych na przechowanie w kontrolowanej jednostce.

Kontrolujący dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów (§ 7 ust. 1 r.t.w.k.). Dowodami w postępowaniu kontrolnym

¹²⁰ Zob. § 4 ust. 3 r.t.w.k.

¹²¹ Zob. § 4 ust. 2 r.t.w.k.

¹²² Zob. § 5 ust. 1 r.t.w.k.

¹²³ Zob. § 6 r.t.w.k.

są w szczególności: dokumenty, rzeczy, opinie biegłych, wyniki oględzin i pomiarów, ustne lub pisemne wyjaśnienia i oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli¹²⁴.

Sporządzane na żądanie kontrolującego kopie, odpisy i wyciągi z dokumentów oraz prawidłowość zestawień, danych i obliczeń niezbędnych do przeprowadzenia kontroli potwierdza za zgodność z oryginałem kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona¹²⁵.

Jeżeli w toku kontroli okaże się, że – dla zapewnienia prawidłowego postępowania kontrolnego – konieczne jest zabezpieczenie dowodów, kontrolujący może zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ich zabezpieczenie (§ 9 ust. 1 r.t.w.k.). Zabezpieczenie dowodów dokonywane jest na podstawie postanowienia Prezesa UTK, które określa: przedmiot zabezpieczenia, okres jego trwania, nie dłuższy jednak niż do zakończenia kontroli oraz sposób zabezpieczenia¹²⁶. Zabezpieczenie dowodów może polegać na¹²⁷:

1. oddaniu dowodu za pokwitowaniem na przechowanie w jednostce kontrolowanej w oddzielnym, zamkniętym pomieszczeniu,
2. powstrzymaniu się od zmiany miejsca położenia rzeczy oraz od działań zmieniających jej właściwości,
3. powstrzymaniu się od dalszej eksploatacji rzeczy, jeżeli zagrażałoby to bezpieczeństwu transportu kolejowego.

Do czasu wydania przez Prezesa UTK postanowienia o zabezpieczeniu dowodu, właściciel lub posiadacz rzeczy stanowiącej dowód może zostać pisemnie zobowiązany przez kontrolującego do zachowania niezmienionego jej stanu lub powstrzymania się od dalszej eksploatacji rzeczy¹²⁸.

Jeżeli w toku kontroli wymagane jest przeprowadzenie badań wymagających wiadomości specjalnych, kontrolujący może zwrócić się do biegłego, właściwego ze względu na zakres i przedmiot kontroli, o wydanie opinii (§ 10 ust. 1 r.t.w.k.). Biegłego powołuje, w drodze postanowienia, Prezes UTK na wniosek kontrolującego,

¹²⁴ Zob. § 7 ust. 2 r.t.w.k.

¹²⁵ Zob. § 8 r.t.w.k.

¹²⁶ Zob. § 9 ust. 2 r.t.w.k.

¹²⁷ Zob. § 9 ust. 3 r.t.w.k.

¹²⁸ Zob. § 9 ust. 4 r.t.w.k.

określając: przedmiot, zakres badań oraz termin wydania opinii¹²⁹. Biegłym nie może być osoba, w stosunku do której istnieją okoliczności mogące wpłynąć na jej bezstronność, w szczególności gdy kontrola dotyczy zatrudniającej tę osobę jednostki albo zadań, których ta osoba jest wykonawcą (§ 10 ust. 3 r.t.w.k.).

Kontrolujący może dokonać oględzin i pomiarów rzeczy (§ 11 ust. 1 r.t.w.k.). Z przebiegu oględzin rzeczy sporządza się protokół, do którego załącznikiem może być zarejestrowany za pomocą urządzeń technicznych ich przebieg (§ 11 ust. 2 r.t.w.k.). Kontrolujący może również żądać od pracowników jednostki kontrolowanej udzielenia mu w terminie przez niego wyznaczonym ustnych lub pisemnych wyjaśnień. Z ustnych wyjaśnień kontrolujący sporządza protokół¹³⁰. Odmowa udzielenia wyjaśnień przez pracowników jednostki kontrolowanej może nastąpić jedynie w przypadkach, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną, dyscyplinarną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień albo jego małżonka lub osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli (§ 12 ust. 2 r.t.w.k.). Pisemne wyjaśnienia oraz protokół, o których mowa w § 12 ust. 1 r.t.w.k., powinny zawierać podpisy osób składających wyjaśnienia. W przypadku odmowy złożenia podpisu, kontrolujący sporządza odpowiednią pisemną adnotację, którą dołącza do akt kontroli¹³¹.

Jeśli chodzi o osoby przebywające na terenie jednostki kontrolowanej w czasie przeprowadzania kontroli, mogą one składać kontrolującemu ustne lub pisemne oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli¹³². Z przyjęcia ustnego oświadczenia kontrolujący sporządza protokół, który podpisują kontrolujący i osoba składająca oświadczenie (§ 13 ust. 2 r.t.w.k.). Kontrolujący nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli (§ 13 ust. 3 r.t.w.k.).

¹²⁹ Zob. § 10 ust. 2 r.t.w.k.

¹³⁰ Zob. § 12 ust. 1 r.t.w.k.

¹³¹ Zob. § 12 ust. 3 r.t.w.k.

¹³² Zob. § 13 ust. 1 r.t.w.k.

2.3. Zakończenie

Zgodnie z § 14 ust. 1 r.t.w.k., wyniki przeprowadzonej kontroli kontrolujący przedstawia w protokole kontroli. Protokół ten powinien zawierać w szczególności¹³³:

- datę i miejsce sporządzenia protokołu,
- imię i nazwisko kontrolującego oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby lub osób, w obecności których kontrola była przeprowadzana,
- datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli,
- określenie przedmiotu i zakresu kontroli,
- opis stanu faktycznego ustalonego w toku kontroli, w tym opis stwierdzonych nieprawidłowości,
- wskazanie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości,
- adnotację o sporządzeniu odpisów, wyciągów i kserokopii kontrolowanych dokumentów,
- wykaz załączników do protokołów,
- informację o pouczeniu kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej jego obowiązki o przysługującym prawie zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu oraz o prawie odmowy podpisania protokołu.

Co ważne, w protokole kontroli nie można dokonywać zarówno poprawek, skreśleń, jak i uzupełnień, bez omówienia ich na końcu protokołu. Wyjątek stanowią tutaj sprostowania oczywistych pomyłek pisarskich i rachunkowych, które parafuje kontrolujący¹³⁴.

Protokół kontroli powinien być sporządzony w ciągu 7 dni od dnia zakończenia kontroli, w dwóch egzemplarzach: jeden z egzemplarzy otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, drugi egzemplarz pozostaje u kontrolującego¹³⁵. Podpisują go:

¹³³ Zob. § 14 ust. 2 r.t.w.k.

¹³⁴ Zob. § 14 ust. 3 r.t.w.k.

¹³⁵ Zob. § 14 ust. 4 i 5 r.t.w.k.

kontrolujący oraz kierownik jednostki kontrolowanej, a w razie jego nieobecności – osoba pełniąca obowiązki kierownika tej jednostki¹³⁶. Przed podpisaniem protokołu kontroli, kierownik jednostki kontrolowanej albo osoba pełniąca jego obowiązki/przedsiębiorca kolejowy może zgłosić pisemnie umotywowane zastrzeżenia co do ustaleń zawartych w protokole¹³⁷. Zgłasza się je na piśmie w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli¹³⁸. Na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej jego obowiązki (przedsiębiorcy kolejowego), Prezes UTK, w uzasadnionych wypadkach, może wydłużyć wskazany wyżej termin¹³⁹.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń przez uprawnione do tego podmioty, kontrolujący powinien dokonać niezwłocznie ich analizy oraz w miarę potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne w zakresie zgłoszonych zastrzeżeń, w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania. Jeśli stwierdzi ich zasadność, dokonuje zmiany lub uzupełnienia odpowiedniej części tego protokołu. Jeżeli jednak zgłoszone zastrzeżenia (w całości lub w części) nie zostaną uwzględnione we wskazanym wyżej terminie, kontrolujący przekazuje zgłaszającemu zastrzeżenia swoje pisemne stanowisko¹⁴⁰. Kierownik jednostki kontrolowanej albo osoba pełniąca jego obowiązki może w takiej sytuacji odmówić podpisania protokołu kontroli, składając kontrolującemu, w terminie 7 dni od dnia otrzymania jego stanowiska, pisemne uzasadnienie przyczyny odmowy¹⁴¹. Pomimo tego, odmowa podpisania protokołu kontroli przez kierownika jednostki kontrolowanej albo osobę pełniącą jego obowiązki nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez kontrolującego (ten ostatni zamieszcza w nim odpowiednią wzmiankę wraz z opisaniem przyczyn odmowy podpisania). Co więcej, nie stanowi przeszkody do realizacji ustaleń kontroli¹⁴².

Prezes UTK przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej albo osobie pełniącej jego obowiązki wystąpienie pokontrolne, w terminie 10 dni od dnia podpisania protokołu kontroli¹⁴³. Zawiera ono ocenę kontrolowanej działalności

¹³⁶ Zob. § 15 ust. 1 r.t.w.k.

¹³⁷ Zob. § 15 ust. 2 r.t.w.k.

¹³⁸ Zob. § 15 ust. 3 zd. pierwsze r.t.w.k.

¹³⁹ Zob. § 15 ust. 3 *in fine* r.t.w.k.

¹⁴⁰ Zob. § 15 ust. 4 i 5 r.t.w.k.

¹⁴¹ Zob. § 15 ust. 6 r.t.w.k.

¹⁴² Zob. § 15 ust. 7 i 8 r.t.w.k.

¹⁴³ Zob. § 16 ust. 1 r.t.w.k.

wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli. W przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym wskazuje się przepisy, które zostały naruszone, oraz zamieszcza się uwagi i wnioski co do ich usunięcia we wskazanym przez organ kontroli terminie¹⁴⁴. Adresat wystąpienia pokontrolnego może – w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania – zgłosić umotywowane zastrzeżenia w sprawach zawartych w nim uwag i wniosków¹⁴⁵, wobec których Prezes UTK powinien zająć stanowisko, również w 7-dniowym terminie. Niemniej jednak, jest on zobowiązany – w określonym w § 18 r.t.w.k. terminie – poinformować pisemnie Prezesa UTK o podjętych działaniach związanych z realizacją uwag i wniosków.

Z informacji o wynikach kontroli z dnia 6 listopada 2013 r.¹⁴⁶, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 11 lipca 2012 r. do 4 marca 2013 r., rysuje się niekorzystny obraz ilości i jakości postępowań kontrolnych prowadzonych przez Prezesa UTK m.in. w zakresie wdrażania przez przedsiębiorstwa kolejowe Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS¹⁴⁷) – nadzoru nad wdrażaniem autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa¹⁴⁸.

Z dokumentu tego wynika, że „brak audytów u zarządców i przewoźników (...) nie spełnia systemowego podejścia do brk [bezpieczeństwa ruchu kolejowego – przyp. Autora opracowania] i nie może być zastąpiony pojedynczymi kontrolami UTK w zakresie wdrażania jedynie niektórych elementów SMS”¹⁴⁹. I tak, w pierwszym półroczu 2012 r., w ramach nadzoru Prezesa UTK nad wdrażaniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, przeprowadzonych zostało zaledwie dziewięć kontroli, które wykazały liczne nieprawidłowości w takich kontrolowanych podmiotach, jak m.in.:

- *Lotos Kolej sp. z o.o.* („[...] w Księdze SMS nie było podrozdziału poświęconego opracowaniu, wdrażaniu i nadzorowaniu realizacji Programu Poprawy Bezpieczeństwa, nieaktualny był wykaz eksploatowanych pojazdów oraz nie było

¹⁴⁴ Zob. § 16 ust. 2 r.t.w.k.

¹⁴⁵ Zob. § 17 ust. 1 r.t.w.k.

¹⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013. Źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5682,vp,7354.pdf> [stan na dzień: 25.09.2014r.].

¹⁴⁷ Ang. *Safety Management Systems*.

¹⁴⁸ *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego...*, op. cit.

¹⁴⁹ Ibidem.

opisu podstawowych wymogów dotyczących eksploatowanych pojazdów [posiadania ważnych świadectw]. W planie zapewnienia bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych wysokiego ryzyka w transporcie kolejowym nie określono zaś zasad testowania i okresowego praktycznego sprawdzania procedur ujętych w tym planie¹⁵⁰),

- *Orlen KolTrans sp. z o.o.* („[...] nie przeprowadzono przeglądu zarządzania po poważnym wypadku kolejowym w dniu 8.11.2010 r. na stacji Białystok oraz nie przeprowadzono okresowego sprawdzenia aktualności i kompletności zapisów w regulacjach wewnętrznych, w Księdze SMS oraz w procedurach SMS. W spółce nie opracowano też sposobu i trybu przekazywania informacji o przyczynach zagrożenia bądź zdarzenia kolejowego do „Rejestru zagrożeń” oraz nie wyznaczono doradcy ds. bezpieczeństwa przewozu koleją towarów niebezpiecznych¹⁵¹),
- *CTL Cargo sp. z o.o.* („stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niedostosowaniu Księgi SMS i procedury P/10 [Przeгляд zarządzania] do przepisów czterech rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw transportu w 2011 roku. Nie było zatwierdzonej przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania pojazdów¹⁵²),
- *Koleje Dolnośląskie SA* („stwierdzono niekompletne i nieaktualne zapisy w Księdze SMS oraz w procedurach P/10 [Zarządzania zmianą], P/11 [Utrzymanie sprawności taboru oraz urządzeń technicznych], P/17 [Przygotowanie planów postępowania na wypadek zagrożenia/zdarzenia kolejowego] i P/20 [Przeгляд zarządzania]. W <Rejestrze zagrożeń> nie ujmowano wszystkich występujących zagrożeń. W spółce nie było zatwierdzonej przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania [DSU], a kierownictwo spółki nie zatwierdziło wniosków w sprawie wprowadzenia zmian w SMS¹⁵³),
- *Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA* („nie wdrożono procedury P/05 [Realizacja procesu przewozowego] i nie przeprowadzono procesu oceny zgodności ustalonych

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

celów bezpieczeństwa z obowiązującymi standardami, tj. zgodnie z procedurą P/02 [Zarządzanie zmianą]. Nie opracowano też planu działań doskonalących według procedury P/11 [Nadzór nad dokumentami i zapisami SMS] oraz nie opracowano dokumentacji dotyczącej postępowania na okoliczność wystąpienia zagrożenia lub zdarzenia zgodnie z procedurami P/16 [Audyty bezpieczeństwa] i P/17 [Kontrole]”¹⁵⁴),

- *Hagans Logistic sp. z o.o.* („wystąpiły nieprawidłowości w procedurze P/07 [Ocena ryzyka zawodowego] i nie określono jednoznacznie sposobu przekazywania informacji zawartych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa. Zarząd nie wystąpił z wnioskiem do Prezesa UTK o wpis do rejestru pojazdów kolejowych, a rejestr wypadków nie był prowadzony”¹⁵⁵).

Dalej, zdaniem NIK, Prezes UTK nie podejmował skutecznych działań nadzorczych wobec PKP Polskie Linie Kolejowe SA w zakresie kontroli stosowania sygnałów zastępczych w prowadzeniu ruchu pociągów, tj. „w celu eliminowania wieloletniego stosowania sygnałów zastępczych (SZ)”¹⁵⁶, wykorzystywanych w awaryjnych trybach sterowania ruchem: „Długotrwałe nieusuwanie awarii urządzeń SRK [Systemu Zarządzania Ruchem – przyp. Autora opracowania], wymuszało stosowanie procedur awaryjnych z zastosowaniem tych sygnałów. Praktyka nadużywania SZ przez PKP PLK SA miała miejsce szczególnie w zakresie wykonywania prac modernizacyjnych, w przypadkach dewastacji urządzeń SRK oraz powstałych wskutek zdarzeń losowych”¹⁵⁷. NIK wskazuje tu następujące obszary:

- *stacje kolejowe położone przy linii kolejowej 274 na terenie Zakładu Linii Kolejowych w Wałbrzychu*, gdzie ruch pociągów, nawet od dziesięciu lat, odbywa się na podstawie sygnału zastępczego. Powyższy stan spowodowany jest licznymi „kradzieżami i dewastacjami urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz elementów sieci powrotnej prądu trakcyjnego na stacjach Wałbrzych Miasto,

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem.

- Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Boguszów Gorce i Sędziszów. (...) W związku z tym, od 2004 r. zaprzestano bieżącego odtwarzania infrastruktury”¹⁵⁸,
- *stacja Świebodzice* (Kontrola Urzędu Transportu Kolejowego, przeprowadzona w maju 2012 roku, wskazała na zły stan techniczny urządzeń SRK i „zobowiązała Dyrektora Zakładu Linii Kolejowych PLK w Wałbrzychu m.in. do prowadzenia ruchu wyłącznie w zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji”¹⁵⁹),
 - *stacja Sandomierz i linie odchodzące* (Powódź, która dotknęła to miasto w 2010 roku spowodowała, że stacja kolejowa Sandomierz przez dłuższy czas nie funkcjonowała, a ruch kolejowy został wstrzymany. Dla przywrócenia stanu poprzedniego, tj. „ruchu pociągów i obsługi bocznic”, wdrożony został, w listopadzie 2010 roku, „<pro wizoryczny> projekt organizacji ruchu, w tym wjazdy i wyjazdy pociągów na SZ, który nadal funkcjonuje”¹⁶⁰).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że jedna z największych katastrof kolejowych w Polsce w ciągu ostatnich lat, tj. katastrofa z udziałem dwóch pociągów pasażerskich na Centralnej Magistrali Kolejowej (CMK), w miejscowości Chałupki (nieopodal Szczekocin), w dniu 3 marca 2012 roku, nastąpiła w związku ze stosowaniem procedur z wykorzystaniem sygnału zastępczego (SZ)¹⁶¹.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli, sformułowane w powyższym dokumencie, posłużyły do dokonania przez Urząd Transportu Kolejowego w II kwartale 2013 r. szeroko zakrojonych postępowań kontrolnych w zakresie częstotliwości stosowania w ruchu kolejowym sygnału zastępczego (SZ). W toku przeprowadzonych wówczas czynności ustalono aż 96 lokalizacji stosowania tego sygnału¹⁶².

Warto tu przywołać również fragment odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju – z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju – na interpelację nr 23703 w sprawie informacji Najwyższej Izby Kontroli

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*¹⁶³: „Z informacji otrzymanych z UTK wynika, że w wyniku korekty rocznego planu kontroli Prezesa UTK na rok 2013, uwzględniając zalecenia NIK, zwiększono ilości przeprowadzanych kontroli w spółkach PKP Cargo SA, PKP InterCity SA, PKP PLK SA w zakresie: systemów zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (SMS), systemów zarządzania utrzymaniem w transporcie kolejowym (MMS) oraz kontroli jednostek certyfikujących i laboratoriów badawczych. Liczba kontroli zaplanowanych w stosunku do ww. trzech spółek wzrosła z 4 do 14 kontroli, tj. o 350%. (...) W planie kontroli na rok 2013 r. przyjęto założenie, że przeprowadzone zostaną audyty systemów zarządzania utrzymaniem (lub części takich systemów) ECM w spółkach, które do dnia tworzenia projektu planu złożyły wnioski o certyfikację tych systemów. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami w planie kontroli w terminie od lipca do grudnia 2013 r. zaplanowano 14 nowych audytów. W terminie od lipca do grudnia 2013 r., zgodnie z zatwierdzoną korektą planu kontroli oraz biorąc pod uwagę zalecenia NIK i nowe podejście w zakresie stosowania systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), przeprowadzono 33 kontrole. W dniu 15 stycznia 2014 r. został zatwierdzony plan nadzoru prezesa UTK na rok 2014, w którym są ujęte zagadnienia z zakresu nadzoru nad podmiotami posiadającymi certyfikaty, autoryzacje i świadectwa bezpieczeństwa oraz nadzoru nad ww. podmiotami w procesie recertyfikacji. W 2014 r. zaplanowano 29 kontroli nad podmiotami posiadającymi certyfikaty, autoryzacje i świadectwa bezpieczeństwa oraz 27 kontroli nad podmiotami posiadającymi certyfikaty bezpieczeństwa w procesie recertyfikacji. W zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem Prezes UTK od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. przeprowadził w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego 852 kontrole oraz 487 działań sprawdzających. Na ich podstawie prezes UTK wydał łącznie 1614 zaleceń pokontrolnych, z czego do końca 2013 r. podmioty rynku kolejowego wykonały 1267, a pozostała ich część jest w trakcie realizacji”¹⁶⁴.

W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli zaznacza ponadto, że pośredni wpływ na niski stan bezpieczeństwa krajowego transportu kolejowego

¹⁶³ Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0FBEEBCF> [stan na dzień: 01.10.2014r.].

¹⁶⁴ *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego...*, op. cit.

miał brak odpowiedniej kontroli zarządczej (szeregu zorganizowanych, zaplanowanych działań mających nakierowanych na zgodne z prawem, efektywne, oszczędne i terminowe zapewnienie realizacji celów i zadań) Prezesa UTK nad Urzędem Transportu Kolejowego¹⁶⁵.

Z *Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego za rok 2013*¹⁶⁶ wynika, że kontrola ta (m.in. w zakresie zgodności działalności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji, i co najważniejsze – zarządzania ryzykiem) funkcjonowała w stopniu ograniczonym¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Zob. Ibidem.

¹⁶⁶ Źródło: <http://bip.utk.gov.pl/download/2/274/oswiadczenieostanieKZ2013.pdf> [stan na dzień: 03.10.2014r.].

¹⁶⁷ Ibidem.

3. Postępowanie administracyjne

Postępowanie nadzorcze prowadzone przez Prezesa UTK może przybrać również formę postępowania administracyjnego. W literaturze przedmiotu, tj. doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, podkreśla się, że terminy „proces”, „procedura” i „postępowanie” nie są tożsame.

Za B. Adamiak można przyjąć, że postępowanie administracyjne – w przeciwieństwie do procesu administrowania oraz procedury administracyjnej – to „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”¹⁶⁸. Sedno postępowań administracyjnych prowadzonych m.in. przez Prezesa UTK jako organu administracji publicznej, tkwi zatem w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sprawy administracyjnej w trybie i formie przewidzianej w przepisach prawa procesowego, zgodnie z przepisami prawa materialnego¹⁶⁹.

W tego rodzaju postępowaniach można wyróżnić trzy stadia¹⁷⁰:

- I. *stadium wstępne*, które obejmuje czynności wszczęcia postępowania, a także czynności procesowe podejmowane w celu zbadania dopuszczalności zainicjowania postępowania w oznaczonej sprawie,
- II. *stadium postępowania wyjaśniającego*, na które składa się z góry ustalona sekwencja czynności procesowych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, dającego „zielone światło” dla zastosowania normy prawa materialnego (tu: głównie normy wynikającej z przepisu/przepisów prawa transportu kolejowego),

¹⁶⁸ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wyd. 7, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 94-95.

¹⁶⁹ Ibidem, s. 95.

¹⁷⁰ Ibidem, s. 96.

III. *stadium podjęcia decyzji*, czyli indywidualno-konkretnego rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania.

Podstawowym prawnoprocesowym aktem normatywnym¹⁷¹, regulującym działania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego skierowane na zapewnienie bezpieczeństwa transportu kolejowego, jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷² (dalej: k.p.a.), a dokładnie przepisy tej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, zwanym również jurysdykcyjnym¹⁷³. Postępowanie to, w odróżnieniu od wskazanego wyżej postępowania kontrolnego, zawiera w sobie, jako element docelowy, władcze rozstrzygnięcie organu o prawach lub obowiązkach podmiotu zewnętrznego (w głównej mierze przedsiębiorcy kolejowego).

3.1. Wszczęcie

Jak każde ogólne postępowanie administracyjne, tak również postępowanie prowadzone przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, wszczyna się bądź z urzędu, bądź na żądanie strony¹⁷⁴.

Inicjującymi postępowanie prowadzone przez Prezesa UTK (stronami tego postępowania) mogą być¹⁷⁵: osoby fizyczne, osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej¹⁷⁶ – słowem każdy, czyjego

¹⁷¹ Zob. art. 14 ust. 4 u.t.k.

¹⁷² Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

¹⁷³ Zob. szerzej: A. Wróbel, *Ogólne postępowanie administracyjne przed organami I instancji*, [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 61-95.

¹⁷⁴ Zob. art. 61 § 1 k.p.a.

¹⁷⁵ Przede wszystkim podmioty wskazane uprzednio w postępowaniu kontrolnym, tj. zarządcy infrastruktury kolejowej, użytkownicy bocznic kolejowych, przewoźnicy kolejowi.

¹⁷⁶ Zob. art. 29 k.p.a.

interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek¹⁷⁷.

Ze uwagi na znaczenie spraw z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego (bezpieczeństwa ruchu kolejowego i bezpieczeństwa eksploatacji kolei) dla krajowego systemu transportu kolejowego, postępowania administracyjne w tym obszarze Prezes UTK wszczyna z urzędu. Wydaje się, iż możliwe jest wszczęcie i prowadzenie przez ten organ jednego postępowania administracyjnego dotyczącego więcej niż jednej strony w sprawach związanych z wyżej wskazaną problematyką, gdyż często prawa lub obowiązki stron tych postępowań wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej¹⁷⁸.

3.2. Przebieg

Prezes UTK, w toku prowadzonego postępowania, może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych¹⁷⁹.

Oprócz przypadków, w których charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed Prezesem UTK, organ ten zwraca się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Jednocześnie Prezes UTK obowiązany jest oznaczyć okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane¹⁸⁰.

Zgodnie z art. 54 § 1 k.p.a., w wezwaniu należy wskazać:

¹⁷⁷ Zob. art. 28 k.p.a.

¹⁷⁸ Zob. przesłanki współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym z art. 62 k.p.a.

¹⁷⁹ Zob. art. 50 § 1 k.p.a.

¹⁸⁰ Zob. art. 52 k.p.a.

- 1) nazwę i adres organu wzywającego,
- 2) imię i nazwisko wzywanego,
- 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany,
- 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego,
- 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika,
- 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

Co ważne, w sprawach niecierpiących zwłoki (a taki charakter mają nierzadko sprawy z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego) wezwania można dokonać również telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem ww. danych oraz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika organu wzywającego. Wezwanie dokonane w taki sposób powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie¹⁸¹.

W toku prowadzonego przez Prezesa UTK postępowania administracyjnego, podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone¹⁸²:

- pisemnie,
- telegraficznie,
- za pomocą telefaksu,
- ustnie do protokołu,
- za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸³.

Jeśli chodzi o postępowanie dowodowe, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy

¹⁸¹ Zob. art. 55 § 1 i 2 k.p.a.

¹⁸² Zob. art. 63 § 1 k.p.a.

¹⁸³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1114.

dopuszczyć wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być:

- dokumenty,
- zeznania świadków,
- opinie biegłych,
- oględziny.

Na wezwanie Prezesa UTK, jako organu właściwego do załatwienia sprawy, organ przeprowadzający postępowanie (właściwy terenowy organ administracji publicznej lub organ samorządu terytorialnego), o którym mowa w art. 52 k.p.a., może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać nowych świadków na okoliczności będące przedmiotem danego postępowania¹⁸⁴.

W przypadku spraw z zakresu bezpieczeństwa ruchu kolejowego i eksploatacji kolei, oprócz dowodów z dokumentów czy przesłuchania świadków, nierzadko istnieje potrzeba przeprowadzenia oględzin (m.in. wagonów, bocznic kolejowych, torowisk, urządzeń sterowania ruchem, itp.). Jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, Prezes UTK dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę.

Prezes UTK (w praktyce upoważniony przez niego pracownik Urzędu Transportu Kolejowego) sporządza zwięzły protokół z każdej – istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy – czynności postępowania, chyba że dana czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie¹⁸⁵. W szczególności sporządza się protokół¹⁸⁶:

- przyjęcia wniesionego ustnie podania,
- przesłuchania strony, świadka i biegłego,
- oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej,
- rozprawy,
- ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia.

Zgodnie z art. 68 § 1 k.p.a., protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało:

¹⁸⁴ Zob. art. 77 § 3 k.p.a.

¹⁸⁵ Zob. art. 67 § 1 k.p.a.

¹⁸⁶ Zob. art. 67 § 2 k.p.a.

- kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał,
- kto i w jakim charakterze był przy tym obecny,
- co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono,
- jakie uwagi zgłosiły obecne strony.

Tak sporządzony protokół odczytuje się wszystkim obecnym osobom, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół ten podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek z tych osób należy omówić w protokole¹⁸⁷. Jeśli chodzi o protokół przesłuchania, powinien on być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej, niezwłocznie po złożeniu zeznania. Prezes UTK (*de facto* pracownik UTK prowadzący postępowanie) może zezwolić na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego, a także inne dokumenty mające znaczenie dla sprawy.

W postępowaniu przed Prezesem UTK, tak jak w każdym innym ogólnym postępowaniu administracyjnym, nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka z wyjątkiem małżonka strony (przykładowo – osoby ubiegającej się o uzyskanie licencji maszynisty), wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo to trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli¹⁸⁸. Świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub – wskazanych wyżej – jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej¹⁸⁹. Przed odebraniem zeznania Prezes UTK (pracownik organu prowadzącego postępowanie) ma obowiązek uprzedzić świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o karnoprawnej odpowiedzialności za fałszywe zeznania¹⁹⁰.

Strona postępowania przed Prezesem UTK może składać wnioski dowodowe. Organ obowiązany jest uwzględnić żądanie strony co do przeprowadzenia dowodu,

¹⁸⁷ Zob. art. 68 § 2 k.p.a.

¹⁸⁸ Zob. art. 83 § 1 k.p.a.

¹⁸⁹ Zob. art. 83 § 2 k.p.a.

¹⁹⁰ Zob. art. 83 § 3 k.p.a.

jeżeli przedmiotem danego dowodu jest okoliczność istotna dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy¹⁹¹. Ponadto powinien on zawiadomić on stronę o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem, umożliwić stronie wzięcie udziału w przeprowadzeniu dowodu, zadawanie pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składanie wyjaśnień¹⁹².

Obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na Prezesie UTK jako organie prowadzącym sprawę administracyjną¹⁹³. Na podstawie ilości i jakości tego materiału Prezes UTK dokonuje zresztą oceny, czy dana okoliczność – relewantna dla sprawy – została udowodniona¹⁹⁴. Okoliczność taka może być uznana za udowodnioną, jeżeli stronie dana została możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę majątkową¹⁹⁵. Prezes UTK może również – w każdym stadium postępowania – zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu¹⁹⁶. Co istotne, strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK ma prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (prawo to przysługuje jej również po zakończeniu postępowania)¹⁹⁷. Niniejsze czynności dokonywane są w Urzędzie Transportu Kolejowego w obecności pracownika tego urzędu¹⁹⁸.

W myśl art. 73 § 2 k.p.a. strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Z kolei Prezes UTK może zapewnić stronie dokonanie ww. czynności w swoim systemie teleinformatycznym po identyfikacji strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 wspomnianej wyżej ustawy

¹⁹¹ Zob. art. 78 § 1 k.p.a.

¹⁹² Zob. art. 79 § 1 i 2 k.p.a.

¹⁹³ Zob. art. 77 § 1 k.p.a.

¹⁹⁴ Zob. art. 80 k.p.a.

¹⁹⁵ Zob. art. 81 k.p.a. w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.

¹⁹⁶ Zob. art. 77 § 2 k.p.a.

¹⁹⁷ Zob. art. 73 § 1 k.p.a.

¹⁹⁸ Zob. art. 73 § 1a k.p.a.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹⁹. Jednakże udostępnienie przez Prezesa UTK akt sprawy jest wykluczone, jeżeli akta te zawierają informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", a także wtedy, gdy organ ten wyłączy je ze względu na ważny interes państwowy²⁰⁰.

Odmowa Prezesa UTK umożliwienia stronie: przeglądania akt sprawy, sporządzania z tych akt notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów, następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Strona może wnieść zażalenie na postanowienie Prezesa UTK w tym przedmiocie w terminie 7 dni od dnia doręczenia jej postanowienia, a gdy postanowienie to zostało stronie ogłoszone ustnie – od dnia jego ogłoszenia²⁰¹.

3.3. Zakończenie

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego przeważnie załatwia sprawy administracyjne przez wydanie decyzji. Zdarza się jednak, że organ ten kończy postępowanie w sprawie wydając orzeczenie w formie postanowienia. Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a., decyzje rozstrzygają sprawy co do ich istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Decyzje Prezesa UTK mogą również przybrać postać zezwoleń albo licencji. I tak, co do prowadzonych przez ten organ spraw w przedmiocie nadzoru nad rozwiązaniami technicznymi, mającymi wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo systemu kolei²⁰², Prezes UTK wydaje następujące decyzje administracyjne – zezwolenia:

- na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych składających się na system kolei,

¹⁹⁹ Zob. art. 73 § 3 k.p.a.

²⁰⁰ Zob. art. 74 § 1 k.p.a.

²⁰¹ Zob. art. 141 § 2 k.p.a.

²⁰² Zob. art. 13 ust. 2 pkt 1-4 i 7 i 8 u.t.k.

- na dopuszczenie do eksploatacji nowego lub zmodernizowanego taboru kolejowego jako podsystemu strukturalnego, nieobjętego technicznymi specyfikacjami interoperacyjności,

a także decyzje w przedmiocie:

- wniosków o wydanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu,
- wniosków o nadanie, zmianę lub wycofanie identyfikatora literowego dysponenta (VKM),
- nadawania i zmiany europejskich numerów pojazdom kolejowym (EVN),
- wyrejestrowywania pojazdów kolejowych,
- wniosków producenta podsystemu, zarządcy, przewoźnika kolejowego, dysponenta, importera, wykonawcy modernizacji, inwestora albo podmiotu zamawiającego o przyznanie odstępstwa od obowiązku stosowania Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (TSI)²⁰³.

W razie stwierdzenia przez Prezesa UTK (pracowników Urzędu Transportu Kolejowego), w postępowaniu kontrolnym, naruszenia przepisów określających obowiązki przewoźników kolejowych, zarządców oraz użytkowników bocznic kolejowych w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego (m.in. zasad prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji; warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych, w tym ważności świadectw sprawności technicznej; warunków, jakie są obowiązani spełniać maszyniści, a także osoby zatrudnione na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz prowadzeniem określonych w u.t.k. rodzajów pojazdów kolejowych), organ ten nakazuje – w drodze decyzji administracyjnej – usunięcie nieprawidłowości w oznaczonym terminie²⁰⁴.

Dla utrzymania bezpieczeństwa transportu kolejowego największe znaczenie mają decyzje Prezesa UTK w przedmiocie wydawania następujących dokumentów:

²⁰³ Zob. art. 25f u.t.k. W myśl art. 4 pkt 33 u.t.k. pod pojęciem „techniczne specyfikacje interoperacyjności” należy rozumieć „specyfikacje obejmujące podsystemy lub ich części w celu spełnienia zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei, ogłaszane przez Komisję Europejską w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”.

²⁰⁴ Zob. art. 14 ust. 1 u.t.k.

- a) świadectwa bezpieczeństwa – potwierdzającego zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawanego podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa²⁰⁵,
- b) certyfikatu bezpieczeństwa – potwierdzającego posiadanie przez przewoźnika kolejowego zaakceptowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa²⁰⁶,
- c) autoryzacji bezpieczeństwa – potwierdzającego ustanowienie przez zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej²⁰⁷.

Dokumenty te, wraz z licencją maszynisty i świadectwem maszynisty, stanowią filary systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei. Prezes UTK wydaje autoryzację bezpieczeństwa na wniosek uprawnionego podmiotu²⁰⁸, tj. zarządcy infrastruktury kolejowej mającego siedzibę na terytorium RP.

Identyczne wypowiadają się zresztą sądy administracyjne, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku²⁰⁹ z dnia 12 czerwca 2012 r.: „(...) autoryzację bezpieczeństwa dla zarządcy wydaje Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, a art. 1a stanowi, że: do zadań Prezesa UTK, w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo eksploatacji kolei, należy wydawanie, przedłużanie ważności, zmiana i cofanie autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa, o których mowa w art. 18, oraz prowadzenie i aktualizacja rejestrów tych dokumentów; (...) potwierdzeniem braku statusu zarządcy infrastruktury kolejowej jest niewystąpienie przez Spółkę do Urzędu Transportu Kolejowego z wnioskiem o wydanie autoryzacji bezpieczeństwa. Odwołująca się nie przedstawiła również regulaminu przydzielania tras pociągów

²⁰⁵ Zob. art. 4 pkt 18 u.t.k.

²⁰⁶ Zob. art. 4 pkt 18a u.t.k.

²⁰⁷ Zob. art. 4 pkt 18b u.t.k.

²⁰⁸ A. Wiktorowska, op. cit.

²⁰⁹ Sygn. akt: I SA/Gl 149/12.

i korzystania z tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników, a nadto żadnej konkretnej umowy zawartej z licencjonowanym przewoźnikiem”.

Autoryzacja bezpieczeństwa *de iure* obejmuje dwa dokumenty²¹⁰:

- dokument potwierdzający akceptację systemu zarządzania bezpieczeństwem,
- dokument potwierdzający akceptację wewnętrznych regulacji, w celu spełnienia przez zarządcę infrastruktury kolejowej określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania tej infrastruktury, w tym systemu nadzoru ruchu kolejowego i sygnalizacji.

Wydawana jest na okres pięciu lat i przedłużana co pięć lat na wniosek zarządcy²¹¹.

Rozstrzygnięcie Prezesa UTK w przedmiocie wniosku zarządcy o wydanie autoryzacji bezpieczeństwa – w części dotyczącej systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei – powinno nastąpić w terminie 3-miesięcznym od daty złożenia tego wniosku²¹². Prezes UTK aktualizuje autoryzację bezpieczeństwa w całości lub w części po niezwłocznym zawiadomieniu przez posiadacza tego dokumentu o dokonaniu istotnych zmian²¹³:

- w infrastrukturze kolejowej,
- sygnalizacji,
- w zasilaniu energią,
- w zasadach eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej.

Ponadto organ ten może²¹⁴:

- żądać od zarządcy wystąpienia o zmianę autoryzacji bezpieczeństwa – po zmianie przepisów bezpieczeństwa,
- cofnąć autoryzację bezpieczeństwa, podając przyczyny tej decyzji – w przypadku gdy uzna, że autoryzowany zarządca nie spełnia warunków w zakresie bezpieczeństwa.

W myśl art. 18 ust. 2 u.t.k. podmiotami zwolnionymi z obowiązku występowania do Prezesa UTK z wnioskiem o uzyskanie autoryzacji bezpieczeństwa są:

²¹⁰ Zob. art. 18a ust. 2 u.t.k.

²¹¹ Zob. art. 18a ust. 3 u.t.k.

²¹² Zob. art. 18c u.t.k.

²¹³ Zob. art. 18a ust. 4 i 5 u.t.k.

²¹⁴ Zob. art. 18a ust. 6 u.t.k.

1) zarządcy:

- a) których linie kolejowe są funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolei i są:
- przeznaczone do prowadzenia pasażerskich przewozów aglomeracyjnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym,
 - wpisane do rejestru zabytków lub do inwentarza muzealiów,
- b) których linie turystyczne są eksploatowane w celach wykonywania przewozów rekreacyjno-wypoczynkowych i okolicznościowych, w tym kolei wąskotorowych,
- c) których linie wąskotorowe są eksploatowane w celu przewozu rzeczy,
- 2) zarządcy infrastruktury kolejowej, która jest wyłącznie użytkowana przez właścicieli do prowadzenia własnych przewozów towarowych (zarządcy prywatnej infrastruktury kolejowej).

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydaje certyfikat bezpieczeństwa przewoźnikowi kolejowemu, który po raz pierwszy rozpoczął lub zarejestrował swoją działalność na terytorium RP²¹⁵. Z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa zwolnieni są przewoźnicy kolejowi wykonujący wyłącznie przewozy po wskazanych wyżej liniach kolejowych²¹⁶. Certyfikat ten określa rodzaj i zakres działalności kolejowej. Składa się z następujących części²¹⁷:

1. części akceptującej system zarządzania bezpieczeństwem,
2. części sieciowej akceptującej uregulowania przyjęte przez przewoźnika kolejowego w celu spełnienia wymagań niezbędnych do bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej – wymagania te dotyczą stosowania Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności oraz krajowych przepisów bezpieczeństwa łącznie z przepisami dotyczącymi:
 - eksploatacji sieci kolejowej,
 - uznawania świadectw personelu kolejowego,
 - uzyskania świadectw dopuszczenia do eksploatacji danego typu pojazdu kolejowego,

²¹⁵ Zob. art. 18b ust. 1 u.t.k.

²¹⁶ Zob. art. 18 ust. 3 u.t.k.

²¹⁷ Zob. art. 18b ust. 1 u.t.k.

- zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego na potrzeby kontroli zagrożeń i bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej.

Podobnie jak autoryzacja bezpieczeństwa, wyżej wskazany certyfikat jest wydawany na okres pięciu lat i przedłużany przez Prezesa UTK – na wniosek danego przewoźnika kolejowego – na dalsze okresy pięcioletnie²¹⁸. Również tutaj, w sytuacji dokonywania przez podmiot posiadający stosowny dokument bezpieczeństwa (tu: certyfikat bezpieczeństwa uzyskany przez przewoźnika kolejowego) istotnych zmian odnoszących się do rodzaju i zakresu działalności, Prezes UTK – w drodze orzeczenia administracyjnego – dokonuje zmiany dokumentu bezpieczeństwa (certyfikatu bezpieczeństwa) w całości lub w części²¹⁹. Organ ten może dokonywać zmiany odpowiedniej części takiego certyfikatu po każdej zmianie przepisów bezpieczeństwa²²⁰.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego cofa certyfikat bezpieczeństwa w całości lub w części, gdy przewoźnik kolejowy²²¹:

1. przestał spełniać warunki wydania certyfikatu bezpieczeństwa – podając przyczyny tej decyzji,
2. nie podjął działalności w okresie 12 miesięcy od uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa.

Z kolei świadectwo bezpieczeństwa wydawane jest²²²:

1. zarządcy infrastruktury kolejowej, jeżeli przedstawi on:
 - 1) wykaz eksploatowanych typów pojazdów kolejowych, typów budowli i urządzeń,
 - 2) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych,
 - 3) wykaz przepisów wewnętrznych określających zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i odpowiedniego utrzymania infrastruktury kolejowej,

²¹⁸ Zob. art. 18b ust. 4 u.t.k.

²¹⁹ Zob. art. 18b ust. 5 u.t.k.

²²⁰ Zob. art. 18b ust. 6 u.t.k.

²²¹ Zob. art. 18b ust. 8 u.t.k.

²²² Zob. art. 19 ust. 1-3a u.t.k.

- 4) oświadczenie potwierdzające, że na każdym ze stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych zatrudniona pracownicy spełniają warunki określone w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach,
2. przewoźnikowi kolejowemu, jeśli przedstawi on:
 - 1) wykaz eksploatowanych typów pojazdów kolejowych,
 - 2) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych,
 - 3) oświadczenie o tej samej treści co w przypadku zarządcy infrastruktury kolejowej,
 - 4) wykaz przepisów wewnętrznych określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych,
3. użytkownikowi bocznic kolejowej, jeżeli przedstawi on:
 - 1) wykaz eksploatowanych typów pojazdów kolejowych,
 - 2) wykaz przepisów wewnętrznych, określających:
 - warunki techniczne,
 - zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej,
 - zasady i wymagania organizacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych,albo oświadczenie o stosowaniu zatwierdzonych przepisów wewnętrznych zarządcy, z którym bocznic jest połączona lub przewoźnika kolejowego obsługującego bocznicę,
 - 3) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych,
 - 4) oświadczenie o tej samej treści co w przypadku zarządcy infrastruktury kolejowej oraz przewoźnika kolejowego,
 - 5) regulamin pracy bocznic kolejowej uzgodniony przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznic kolejowa jest połączona,

4. przedsiębiorcy, uprawniającego go do zarządzania infrastrukturą i wykonywania przewozów w metrze, jeżeli przedstawi on:

- 1) wykaz eksploatowanych typów pojazdów kolejowych,
- 2) wykaz przepisów wewnętrznych, określających:
 - szczegółowe warunki prowadzenia ruchu kolejowego oraz utrzymania i eksploatacji infrastruktury, a także pojazdów kolejowych,
 - warunki, jakie są obowiązani spełniać pracownicy wykonujący czynności na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz prowadzeniem pojazdów kolejowych.

Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo transportu kolejowego zależy w dużym stopniu od kwalifikacji zawodowych i pracy maszynistów. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego posiada kompetencje w zakresie wydawania, przedłużania ważności, przywracania i cofania licencji maszynisty²²³. Licencję taką może uzyskać osoba, która²²⁴:

1. ukończyła 20 lat,
2. ma co najmniej wykształcenie zasadnicze zawodowe,
3. spełnia wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w odpowiednich przepisach,
4. nie była karana za przestępstwo umyślne,
5. odbyła szkolenie i zdała egzamin maszynisty.

Licencja maszynisty wydawana jest przez Prezesa UTK, w drodze decyzji administracyjnej, na lat dziesięć. Po upływie tego okresu, na wniosek posiadacza owej licencji, Prezes UTK – również w drodze decyzji administracyjnej – przedłuża jej ważność, wydając nowy dokument na kolejny okres dziesięcioletni, po uprzednim sprawdzeniu ważności orzeczenia lekarskiego potwierdzającego spełnienie wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania albo zachowania ważności licencji maszynisty²²⁵.

Prezes UTK, również w drodze decyzji administracyjnej:

²²³ Zob. art. 22 ust. 1 u.t.k.

²²⁴ Zob. art. 22 ust. 2 u.t.k.

²²⁵ Zob. art. 22 ust. 5 u.t.k.

1. zawiesza licencję maszynisty osobie, która przestała czasowo spełniać wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w odpowiednich przepisach²²⁶,
2. przywraca licencję maszynisty, która została zawieszona, jeżeli jej posiadacz uzyskał orzeczenie lekarskie potwierdzające spełnienie wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania albo zachowania ważności licencji maszynisty²²⁷,
3. cofa licencję maszynisty osobie, która została ukarana za popełnienie przestępstwa umyślnego lub trwale przestała spełniać wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w odpowiednich przepisach²²⁸,

Z uwagi na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego :

1. może wydać zakaz prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego na terytorium RP przez osobę, której licencja maszynisty została wydana przez organ innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej – na okres rozpatrywania przez ten organ wniosku Prezesa UTK o przeprowadzenie kontroli lub o zawieszenie licencji maszynisty, uzasadnionego brakiem niespełniania przez tą osobę warunków uzyskania licencji maszynisty²²⁹,
2. może wydać zakaz prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego przez maszynistę w okresie rozpatrywania przez zarządcę infrastruktury kolejowej lub przewoźnika kolejowego wniosku Prezesa UTK o przeprowadzenie kontroli maszynisty lub o zawieszenie ważności świadectwa maszynisty – na okres rozpatrywania tego wniosku²³⁰.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest właściwy w sprawach wydania, odmowy wydania i cofania świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu²³¹. Zgodnie z art. 22f ust. 1 u.t.k., warunkiem dopuszczenia do eksploatacji typów budowli i typów urządzeń mających wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego jest uzyskanie – w drodze decyzji Prezesa UTK – świadectwa dopuszczenia

²²⁶ Zob. art. 22 ust. 6 u.t.k.

²²⁷ Zob. art. 22 ust. 6a u.t.k.

²²⁸ Zob. art. 22 ust. 7 u.t.k.

²²⁹ Zob. art. 22 ust. 11 i 12 u.t.k.

²³⁰ Zob. art. 22b ust. 15 i 17 u.t.k.

²³¹ Zob. art. 22f ust. 4 u.t.k.

do eksploatacji typu dla pierwszego ich egzemplarza. Świadczenie to wydawane jest na czas nieokreślony, a w przypadku nowych typów lub konieczności wykonania prób eksploatacyjnych – na czas określony, przewidziany na przeprowadzenie tych prób²³². Jednakże Prezes UTK, w drodze decyzji, cofa świadectwo dopuszczenia do eksploatacji typu, w przypadku stwierdzenia, że typ urządzenia albo typ budowli zagraża bezpieczeństwu ruchu kolejowego lub bezpieczeństwu przewozu osób i rzeczy²³³.

Prezes UTK, w drodze decyzji, udziela zgody na wykonywanie przez jednostkę organizacyjną działalności polegającej na wykonywaniu badań technicznych koniecznych do uzyskania świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu, a także stwierdzenia zgodności z typem oraz wydawaniu certyfikatów zgodności typu i certyfikatów zgodności z typem, jeżeli jednostka ta spełnia następujące wymagania²³⁴:

- 1) zapewnia przeprowadzanie badań technicznych przez osoby posiadające wiedzę techniczną w zakresie odpowiednio rodzajów budowli, urządzeń albo pojazdów kolejowych podlegających badaniom technicznym i certyfikacji,
- 2) jest niezależna i bezstronna w stosunku do podmiotów bezpośrednio lub pośrednio związanych z procesem produkcji odpowiednio: typów budowli, urządzeń albo pojazdów kolejowych, podlegających badaniom technicznym i certyfikacji,
- 3) zapewnia przeprowadzanie badań technicznych przy użyciu niezbędnego sprzętu,
- 4) uzyskała certyfikat akredytacji na podstawie przepisów ustawy o systemie oceny zgodności w zakresie odpowiadającym prowadzonej działalności.

Jednakże, również w drodze decyzji, organ ten:

1. odmawia udzielenia zgody na wykonywanie przez jednostkę organizacyjną owej działalności, jeżeli jednostka ta nie spełnia wskazanych wyżej wymagań²³⁵,
2. zawiesza uprawnienie do wykonywania przez jednostkę organizacyjną tejże działalności, w przypadku stwierdzenia naruszeń wskazanych wyżej wymagań – wyznaczając jej termin usunięcia naruszeń stanowiących podstawę zawieszenia²³⁶.

²³² Zob. art. 22f ust. 3 u.t.k.

²³³ Zob. art. 22f ust. 9 u.t.k.

²³⁴ Zob. art. 22g ust. 1-3 u.t.k.

²³⁵ Zob. art. 22g ust. 4 u.t.k.

Prezes UTK może, a w pewnych – ustawowo określonych przypadkach jest zobligowany – nadać wydanej przez siebie decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 22 ust. 8 u.t.k., organ ten nadaje rygor natychmiastowej wykonalności następującym decyzjom:

- decyzji o zawieszeniu licencji osobie, która przestała czasowo spełniać wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w odpowiednich przepisach,
- decyzji o przywróceniu danej osobie licencji maszynisty, która została zawieszona, jeżeli osoba ta uzyskała orzeczenie lekarskie potwierdzające spełnienie wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania albo zachowania ważności licencji maszynisty,
- decyzji o cofnięciu licencji maszynisty osobie, która została ukarana za popełnienie przestępstwa umyślnego lub trwale przestała spełniać wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w odpowiednich przepisach.

Natychmiastowej wykonalności podlegają również następujące decyzje Prezesa UTK²³⁷:

- decyzja o wstrzymaniu ruchu kolejowego lub wprowadzeniu jego ograniczenia na linii kolejowej lub jej odcinku albo na bocznicy kolejowej, w razie stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy,
- decyzja o wyłączeniu z eksploatacji pojazdu kolejowego lub ograniczeniu jego eksploatacji, gdy nie został on dopuszczony do eksploatacji zgodnie z przepisami ustawy lub nie spełnia wymagań określonych w odpowiednich przepisach krajowych, a w przypadku wagonów towarowych – w odpowiednich przepisach unijnych.

Odwołując się do unormowań zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, Prezes UTK może nadać rygor natychmiastowej wykonalności²³⁸, gdy jest to niezbędne:

1. ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego,
2. dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami,

²³⁶ Zob. art. 22g ust. 5 u.t.k.

²³⁷ Zob. art. 14 ust. 2 pkt 1 i 2 u.t.k.

²³⁸ Zob. art. 108 § 1 k.p.a.

3. ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

W myśl art. 108 § 2 k.p.a. rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W takim przypadku Prezes UTK powinien wydać postanowienie, na które stronie służy zażalenie.

Głos w tej kwestii zabierają również sądy administracyjne. W jednym z orzeczeń wojewódzki sąd administracyjny następująco uzasadnia swoje rozstrzygnięcie: „decyzją z (...) września 2010 r. Prezes UTK, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.t.k. oraz art. 104 i art. 108 § 1 k.p.a. w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. – po rozpatrzeniu wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (...) S.A. i (...) Sp. z o.o. – utrzymał w mocy decyzję I instancji oraz nadał rygor natychmiastowej wykonalności z uwagi na ważny interes społeczny (...) wyjątkowo ważny interes stron (...). Istotą tej instytucji jest bowiem to, że decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, mimo że nie jest ostateczna. Rygor może być nadany jedynie decyzji, od której służy odwołanie, czyli decyzji nieostatecznej. Nie było więc podstaw prawnych do nadania zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W związku z powyższym przede wszystkim wyjaśnić trzeba, że zgodnie z art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu rygor może być nadany tylko decyzji, od której służy odwołanie, a zatem decyzji nieostatecznej. Instytucja ta stanowi zatem odstępstwo od ustanowionej w kodeksie postępowania administracyjnego zasady, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) decyzja nie ulega wykonaniu i że wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) wstrzymuje wykonanie decyzji. Oznacza to, że decyzja nieostateczna staje się natychmiast wykonalna, bowiem obydwie z zasad wyrażonych w art. 130 § 1 i 2 k.p.a. podlegają wyłączeniu w przypadku nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a. (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.). Natomiast decyzja wydana w II instancji jest decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji (nie przysługuje od niej odwołanie)

i jako taka podlega wykonaniu bez potrzeby nadawania jej rygoru natychmiastowej wykonalności”²³⁹.

Co do sposobu ujęcia przez ustawodawcę, w dwóch podstawowych dla omawianej materii regulacji – w k.p.a. i u.t.k., przesłanek nadania decyzjom Prezesa UTK rygoru natychmiastowej wykonalności, niezwykle interesujący wywód prezentuje Aleksandra Wiktorowska: „W zakresie regulacji transportu kolejowego Prezes UTK wydaje na wniosek albo z urzędu decyzje, którym może w całości lub w części nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymaga tego interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W porównaniu do unormowań kodeksu postępowania administracyjnego przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ujęto w art. 13 ust. 6a u.t.k. z pozoru nieco wężiej. Ustawodawca w art. 108 k.p.a., obok tych dwóch wymienionych wyżej przesłanek, wprowadził także dwie przesłanki celowościowe, mianowicie niezbędność nadania rygoru ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami. Obok tych wymienił inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Wydaje się, że przepisy ustawy o transporcie kolejowym celowo zawęziły krąg przesłanek nadania decyzji przez Prezesa UTK rygoru natychmiastowej wykonalności, jako że obie wymienione w kodeksie postępowania administracyjnego i niepowtórzone w ustawie o transporcie kolejowym przesłanki i tak mogą być wyinterpretowane z szeroko sformułowanej przesłanki ochrony interesu społecznego. Przecież w kodeksie przesłanki ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężką stratą wymienione są w kontekście <innego jeszcze interesu społecznego>, co wskazano jako przesłankę trzecią w art. 108 § 1 k.p.a. Przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być poddawane wykładni ścieśniającej”²⁴⁰.

Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygania spraw administracyjnych w przedmiocie bezpieczeństwa transportu kolejowego, w których właściwy jest Prezes UTK, ma to, że od decyzji tego organu nie przysługuje środek zaskarżenia w postaci

²³⁹ Cyt. za: A. Wiktorowska, op. cit.

²⁴⁰ Ibidem.

odwołania. Jak już wyżej zaznaczone zostało, od decyzji Prezesa UTK wydanych w I instancji przysługuje stronie środek w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Potwierdzenie na to znaleźć można zarówno w u.t.k.²⁴¹, jak literaturze przedmiotu: „W zakresie tych czynności Prezes UTK działa na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ani ustawa o transporcie kolejowym, ani kodeks postępowania administracyjnego nie wskazują organu odwoławczego od tego rodzaju decyzji wydawanych przez Prezesa UTK. W takim wypadku od decyzji wydanych przez Prezesa UTK przysługiwać będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ”²⁴². Zgodnie z art. 23b ust. 11 u.t.k., termin na zwrócenie się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, z uwagi na należycie uzasadnione przyczyny, wynosi miesiąc od dnia doręczenia decyzji odmownej. Wniosek taki Prezes UTK rozpatruje w terminie 2 miesięcy od dnia jego otrzymania.²⁴³

Z informacji o wynikach kontroli NIK w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego można wywnioskować to, że Prezes UTK wydawał zbyt małą ilość decyzji w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego zakazujących używania na stacjach kolejowych sygnałów bezpieczeństwa (SZ).²⁴⁴ Przykładowo, organ ten wydał wówczas w tym przedmiocie takie decyzje, jak:

- decyzję z dnia 24 kwietnia 2013 r. „stwierdzającą naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego na stacji Baby. Naruszenie polegało na wskazywaniu sprzecznych sygnałów świetlnych na semaforach wjazdowych oraz ostatnich semaforach blokady samoczynnej. Prezes UTK zobowiązał PKP PLK SA do usunięcia wszelkich nieprawidłowości w terminie do 31 maja 2013 roku. Ponadto nakazał, w trybie natychmiastowym, do czasu usunięcia wszelkich nieprawidłowości, wprowadzić na stacji Baby ograniczenia eksploatacyjne zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego”²⁴⁵.

²⁴¹ Zob. art. 23b ust. 11-13 u.t.k.

²⁴² M. Wasiak, M. Wierzbowski, P. Wajda, *Komentarz do art. 14 ustawy o transporcie kolejowym: Kompetencje Prezesa UTK*, [w:] P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 87.

²⁴³ Zob. art. 23b ust. 12 u.t.k.

²⁴⁴ W kontrolowanym przez NIK okresie zidentyfikowano aż 96 lokalizacji stosowania SZ.

²⁴⁵ *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego...*, op. cit.

- decyzję z dnia 9 maja 2013 r. „stwierdzającą naruszenie przepisów dotyczących obowiązków zarządcy infrastruktury kolejowej (PKP PLK SA) w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego na linii nr 274, Wrocław Świebodzki – Zgorzelec, w tym na stacjach Wałbrzych Miasto, Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Boguszów Gorce Wschód, Boguszów Gorce, Boguszów Gorce Zachód oraz Sędziszów. (...) Prezes UTK nakazał zarządcy infrastruktury usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w celu spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów. Ze względu na znaczny zakres prac modernizacyjnych wyznaczył termin realizacji działań naprawczych przez PKP PLK SA do dnia 31 lipca 2013 roku. Jednocześnie do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, Prezes UTK wprowadził ograniczenia eksploatacyjne, zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na tej linii. Decyzji w całości nadano rygor natychmiastowej wykonalności”²⁴⁶,
- decyzję z dnia 14 czerwca 2013 r. „nakazującą PKP PLK SA wprowadzenie ograniczeń eksploatacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na stacji Radziwiłłów Mazowiecki (linia kolejowa nr 001 Warszawa Centralna – Katowice). Ograniczenia eksploatacyjne miały obowiązywać do czasu zakończenia wszystkich robót inwestycyjnych, w wyniku których ruch kolejowy na stacji będzie prowadzony w sposób zorganizowany. Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzję tę Prezes UTK wydał w związku ze stwierdzeniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego, polegającego na niezastosowaniu tymczasowej blokady liniowej podczas prowadzonych robót inwestycyjnych, eliminującej prowadzenie ruchu pociągów w oparciu o sygnały zastępcze”²⁴⁷,
- decyzję z dnia 21 czerwca 2013 r. „w sprawie naruszenia przez PKP PLK SA przepisów dotyczących obowiązków zarządców w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego, tj. art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o tk, poprzez niezastosowanie tymczasowej blokady liniowej podczas prowadzonych robót inwestycyjnych,

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Ibidem.

uniemożliwiającej prowadzenie ruchu pociągów w oparciu o sygnały zastępcze, tj. niepodjęcie zadań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego na stacji kolejowej Radziwiłłów Mazowiecki. Jednocześnie Prezes UTK nakazał PKP PLK SA usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w celu spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów w terminie do dnia 15 lipca 2013 roku. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności²⁴⁸,

- decyzję z dnia 25 czerwca 2013 r. „stwierdzającą naruszenie przez PKP PLK SA przepisów dotyczących obowiązków zarządcy infrastruktury kolejowej w zakresie spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na stacji Zagnańsk”²⁴⁹.

Jednocześnie NIK w ww. dokumencie wyraźnie zaznaczył, że każdy – potwierdzony czynnościami sprawdzającymi lub kontrolą – przypadek długotrwałego stosowania sygnału zastępczego (SZ), kwalifikuje się do wydania przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej nakazującej usunięcie przyczyn jego stosowania, w określonym przez ten organ terminie²⁵⁰.

Nieco inny obraz zaangażowania Prezesa UTK w sprawowanie nadzoru nad krajowym systemem bezpieczeństwa na kolei przedstawiony został w przywoływanej już kilkakrotnie odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju na interpelację ws. informacji NIK o wynikach kontroli. Z odpowiedzi tej wynika, że w kontrolowanym okresie „Prezes UTK wydał 304 decyzje administracyjne w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, w tym 218 nakazujących wprowadzenie ograniczeń eksploatacyjnych na liniach kolejowych oraz wyłączających z eksploatacji pojazdy kolejowe (wagony, lokomotywy, elektryczne zespoły trakcyjne), 39 nakazujących zarządcy infrastruktury usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w infrastrukturze kolejowej w określonym terminie oraz 11 decyzji wstrzymujących ruch kolejowy na liniach kolejowych lub bocznicach. Wobec uczestników rynku kolejowego prezes UTK wydawał również decyzje o nałożeniu kary pieniężnych, 10 kar pieniężnych za zwłokę w wykonaniu nakazów

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Ibidem.

²⁵⁰ Ibidem.

określonych w decyzjach z zakresu bezpieczeństwa, 13 kar pieniężnych za nieprawidłowości stwierdzone przy przewozie towarów niebezpiecznych, 6 kar pieniężnych za prowadzenie działalności kolejowej bez wymaganego dokumentu, np. świadectwa bezpieczeństwa, oraz 2 kary pieniężne za nieterminowe złożenie raportu bezpieczeństwa. W związku z przeprowadzonymi kontrolami przewoźników kolejowych w zakresie wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem, którego akceptacja była podstawą do wydania certyfikatu bezpieczeństwa, Prezes UTK wydał 3 decyzje nakazujące usunięcie nieprawidłowości w systemie zarządzania bezpieczeństwem oraz 2 decyzje cofające przewoźnikowi kolejowemu certyfikat bezpieczeństwa. W okresie objętym kontrolą przez NIK w 2012 r. Prezes UTK wydał 21 decyzji administracyjnych w zakresie bezpieczeństwa”²⁵¹.

²⁵¹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju – z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju – na interpelację nr 23703 w *prawie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*.

4. Postępowanie wyjaśniające

Postępowanie wyjaśniające jest wymieniane, oprócz postępowania kontrolnego i postępowania administracyjnego, jako trzecia forma postępowania nadzorczego – nadzoru sprawowanego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.²⁵² Może stanowić ono samodzielną formę nadzoru bądź jeden z (ważnych wprawdzie) elementów postępowań: kontrolnego lub administracyjnego.

W piśmiennictwie naukowym zaznacza się, że postępowanie to ma charakter zanikowy (reliktowy). Przykładem na potwierdzenie tej tezy może być niewielki stopień jego uregulowania w aktualnie obowiązującym kodeksie postępowania administracyjnego, a dokładnie w przepisach odnoszących się do ogólnego postępowania administracyjnego²⁵³. Niemniej jednak znaczna ilość czynności wyjaśniających, podejmowanych w procesie nadzoru Prezesa UTK nad podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo transportu kolejowego (bezpieczeństwo ruchu kolejowego oraz bezpieczeństwo systemu kolei), świadczy o ich dużym znaczeniu w praktyce administracyjnej tego organu.

Zdaniem A. Ziółkowskiej „wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie indywidualnej jest możliwe tylko wtedy, gdy organ administracji podejmie wszelkie czynności zmierzające do wszechstronnego zbadania sprawy, tak pod względem faktycznym, jak i prawnym, w celu ustalenia stanu rzeczywistego sprawy. Wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego dokonuje się w postępowaniu wyjaśniającym”²⁵⁴.

Niewątpliwie dla pełnego zrozumienia istoty postępowania wyjaśniającego niezwykle przydatne jest zdefiniowanie czynności „wyjaśniania”. Według definicji słownikowej termin „wyjaśniać” oznacza „uczynić coś zrozumiałym”, „podać

²⁵² Zob. *Proces nadzoru...*, op. cit.

²⁵³ A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd terytorialny” nr 9/2009, s. 62.

²⁵⁴ Ibidem.

powody, motywy”²⁵⁵, zaś „wyjaśnianie” to „poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego zaistniał, stwierdzony uprzednio, stan rzeczy lub dlaczego zachodzi, również wcześniej stwierdzona, prawidłowość”²⁵⁶. Wyjaśnianie może przybrać m.in. postać:

- wyjaśniania logicznego (dedukcyjnego), które „jest rodzajem rozumowania, polegającym na wyprowadzeniu uznanego z góry zdania z innych zdań już uznanych. Wyjaśnianie faktów (zdarzeń, stanów rzeczy) przebiega wg następującego schematu (...): z koniunkcji 2 rodzajów przesłanek – odpowiednich praw nauki i zdań o faktach towarzyszących wyjaśnianemu zdarzeniu (jego warunkach) – wyprowadzamy jako wniosek zdanie stwierdzające, że zdarzenie to zachodzi. W tym celu przesłanki muszą być prawdziwe, a w każdym razie uznawane za prawdziwe”²⁵⁷.
- wyjaśniania probabilistycznego, „w toku którego wniosek (fakt wyjaśniany) uzyskuje na podstawie koniunkcji przesłanek obu wymienionych rodzajów wysokie prawdopodobieństwo”²⁵⁸.

4.1. Wszczęcie

Gdy chodzi o postępowanie wyjaśniające *sui generis*, jego wszczęcie następuje w drodze przystąpienia organu (Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego; *de facto* pracownika UTK lub pracownika Oddziału Terenowego UTK) do dokonywania czynności wyjaśniających. W przypadku zaś, gdy postępowanie wyjaśniające stanowi element postępowania administracyjnego, obejmuje ono przeprowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania dowodowego. Inicjatywa w tym zakresie spoczywa zarówno na organie rozpoznającym sprawę w ogólnym postępowaniu

²⁵⁵ *Słownik Języka Polskiego PWN*. Źródło: <http://sjp.pwn.pl/sjp/wyjasnic;2539300.html> [stan na dzień: 18.10.2014r.].

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ *Ibidem*.

administracyjnym, jak i stronach postępowania²⁵⁹. W myśl bowiem art. 7 k.p.a., organ administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmuje wszelkie czynności zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Nie wymagają wszczęcia przez Prezesa UTK postępowania wyjaśniającego sprawy:

- w których organ ten nie musi zbierać dowodów, informacji i wyjaśnień²⁶⁰,
- które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu temu organowi, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza Prezes UTK²⁶¹.

4.2. Przebieg

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego oraz pisemnie upoważnione przez niego osoby (w tym pracownicy UTK/pracownicy Oddziałów Terenowych UTK) mogą żądać:

- pisemnych i ustnych wyjaśnień,
- okazywania dokumentów,
- udzielania informacji,

²⁵⁹ Szeroką wypowiedź w tym zakresie prezentuje A. Ziółkowska. Zaznacza ona, że „organ administracyjny w czasie całego postępowania administracyjnego nie może zachowywać się w sposób bierny. Przeciwnie, jego aktywność powinna przejawiać się w formie obowiązku organu wykorzystania w sprawie wszystkich dowodów znanych mu z urzędu, poszukiwania innych (nowych) dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych, a ponadto powinna polegać na dopuszczeniu wszystkich środków dowodowych zgłaszanych przez stronę lub innych uczestników postępowania, jeżeli mają one istotne znaczenie dla sprawy. Dlatego też w czasie postępowania wyjaśniającego podstawowe znaczenie mają (...) zasady kodeksu postępowania administracyjnego, takie jak: zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, udzielania informacji stronom, przekonywania, pisemności oraz szybkości i prostoty postępowania”. A. Ziółkowska, op. cit., s. 63.

²⁶⁰ Zob. art. 12 § 2 k.p.a.

²⁶¹ Zob. art. 35 § 2 k.p.a., a także: A. Wróbel, *Komentarz do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V, LEX, 2013, nr 157023, s. 163.

- udostępniania wszelkich danych związanych z przedmiotem kontroli.

W ramach wykonywania czynności sprawdzających i wyjaśniających mają również prawo wstępu:

- na obszar kolejowy i na bocznicę kolejowe,
- do pomieszczeń związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego,
- do pojazdów kolejowych wraz z prawem przejazdu w pociągach i pojazdach kolejowych²⁶².

Ponadto, w ramach nadzoru Prezesa UTK nad podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych oraz orzekania w celu sprawdzenia spełnienia wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania licencji oraz świadectwa maszynisty, a także zachowania ich ważności, organ ten ma prawo²⁶³:

- żądać pisemnych i ustnych wyjaśnień,
- sprawdzać stan dokumentacji medycznej i psychologicznej związanej z orzekaniem i wykonanymi w tym celu badaniami,
- wstępu do pomieszczeń podmiotu wykonującego badania lekarskie i psychologiczne.

Jeżeli postępowanie wyjaśniające stanowi element składowy prowadzonego przez Prezesa UTK postępowania kontrolnego, katalog czynności wyjaśniających i sprawdzających ulega znacznemu rozszerzeniu. Przykładowo, w ramach kontroli notyfikowanych jednostek certyfikujących i jednostek kontrolujących oraz notyfikowanych laboratoriów (jednostek, których działania są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa na kolei), osoby przeprowadzające kontrolę są upoważnione przez Prezesa UTK do²⁶⁴:

- żądania od pracowników tych jednostek pisemnych i ustnych wyjaśnień,
- żądania udzielania wyjaśnień, w jednej z przewidzianych wyżej form w wyznaczonym przez kontrolujących terminie, w sprawach objętych zakresem kontroli,

²⁶² Zob. art. 15 u.t.k.

²⁶³ Zob. art. 13 ust. 7d u.t.k.

²⁶⁴ Zob. art. 25o ust. 1 i 3 u.t.k.

- okazania dokumentów związanych z działalnością tych jednostek objętą notyfikacją,
- wstępu na teren nieruchomości, obiektów i lokali notyfikowanej jednostki certyfikującej i jednostki kontrolującej oraz notyfikowanego laboratorium, w dniach i godzinach ich pracy.

W przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające stanowi element ogólnego postępowania administracyjnego, Prezes UTK dysponuje bogatym wachlarzem narzędzi i środków, które zapewnia mu ustawodawca w k.p.a. W drodze przykładu warto przywołać tu jeszcze raz, wynikające z art. 50 § 1 k.p.a., uprawnienie organu, polegające na możliwości żądania od osoby złożenia wyjaśnień lub zeznań:

- osobiście,
- przez pełnomocnika,
- na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego,

jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

4.3. Zakończenie

Z praktyki administracyjnej wynika, że Prezes UTK prowadzi czynności wyjaśniające w formie korespondencyjnej. W pismach kierowanych do podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo transportu kolejowego zastrzegany jest termin, do którego podmioty te mają obowiązek przekazania stosownych informacji. Zgodnie z art. 13 ust. 7a *in fine*, wskazany termin nie może być krótszy niż 3 dni²⁶⁵.

²⁶⁵ Postulat zmiany takiego oznaczenia dolnej granicy ustawowego terminu wnoszenia przez wezwane podmioty informacji i wyjaśnień skierowała w piśmie do Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju m.in. PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o.: „(...) w zakresie proponowanych zapisów art. 13 ust. 7 a oraz 29 ust. 1g wnioskujemy o wydłużenie wskazanych tam terminów. Dotyczy to w szczególności art. 13 ust. 7a, który zakreślając w sposób szeroki i otwarty uprawnienia Prezesa UTK w sferze regulacji, kontroli i monitorowania pozostawia na odpowiedź nawet jedynie 3 dni, a jest to termin zdecydowanie za krótki. Użyte określenie <nie krótszym niż 3 dni> nie stanowi wystarczającej gwarancji dla zarządców, przewoźników kolejowych i organizatorów publicznego transportu zbiorowego co do kompletnego i należytego przygotowania żądanych informacji dla Prezesa UTK. W związku z tym proponujemy wydłużyć terminy wskazane w powyższych przepisach do odp.: <nie krócej niż 14 dni> oraz <w terminie 10 dni roboczych>”.

Jeżeli żądane informacje obejmują dane osobowe, w których posiadaniu jest podmiot wezwany do złożenia wyjaśnień, podstawą prawną ich udostępniania jest art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁶⁶ mówiący o tym, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego.

W razie uchybienia obowiązkowi udzielenia żądanych informacji, Prezes UTK nakłada (w trybie administracyjnym) na zarządcę infrastruktury kolejowej lub przewoźnika kolejowego karę pieniężną w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy kolejowego w poprzednim roku kalendarzowym²⁶⁷.

Prezes UTK może ponadto nałożyć karę pieniężną na kierownika zarządcy i przewoźnika kolejowego w kwocie nie większej niż 300% jednego wynagrodzenia miesięcznego²⁶⁸. Wspomniane kary podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym.

Postępowanie wyjaśniające *sui generis* nie niesie za sobą żadnych merytorycznych rozstrzygnięć. Inaczej jest w przypadku, gdy postępowanie to stanowi element postępowania kontrolnego lub postępowania administracyjnego.

Efektom postępowania kontrolnego, w trakcie którego przeprowadzone zostały czynności sprawdzająco-monitorujące oraz czynności wyjaśniające, jest wystąpienie pokontrolne, w którym Prezes UTK identyfikuje stwierdzone nieprawidłowości (naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa, w tym bezpieczeństwa transportu kolejowego), nakazuje ich usunięcie oraz formułuje pod adresem podmiotu kontrolowanego stosowne zalecenia na przyszłość.

Postępowanie administracyjne, którego istotnym elementem jest postępowanie wyjaśniające (jako część postępowania dowodowego), prowadzi zaś do wydania

Źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4232/4403/4500/dokument2121.pdf> [stan na dzień: 23.10.2014r.].

²⁶⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1182, z późn. zm.

²⁶⁷ Zob. art. 66 ust. 2 u.t.k.

²⁶⁸ Zob. art. 66 ust. 3 u.t.k.

przez Prezesa UTK pozytywnego bądź negatywnego dla strony indywidualno-konkretnego władczego rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej. Na poparcie tego przywołać można fragment *Informacji o decyzjach odmownych Prezesa UTK w zakresie pojazdów* o następującej treści: „Wskazać należy (...), iż każdorazowo, w razie powstania wątpliwości, Prezes UTK kieruje do wnioskodawcy stosowne wezwanie do złożenia wyjaśnień, a zatem wnioskodawca ma możliwość uczynić zadość wszelkim wymaganiom określonym w przepisach prawa. Brak dokumentacji lub niezłożenie stosownych wyjaśnień mogą skutkować wydaniem decyzji odmownej przez Prezesa UTK”²⁶⁹.

Na potrzebę (a w zasadzie powinność) aktywnego udziału strony w postępowaniu dowodowym – w tym w postępowaniu wyjaśniającym, w zakresie udzielania organowi stosownych informacji i wyjaśnień – wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 27 kwietnia 2010 r.²⁷⁰. W orzeczeniu tym NSA wskazuje, że Prezes UTK, przed podjęciem decyzji w przedmiocie wydania (odmowy wydania) licencji, może wezwać wnioskodawcę w wyznaczonym terminie do uzupełnienia brakującej dokumentacji (materiału dowodowego): „(...) zgodnie z art. 47 ust. 1 u.t.k. wnioskujący przedsiębiorca powinien przedstawić Prezesowi [Urzędu Transportu Kolejowego – przyp. Autora opracowania] dokumenty potwierdzające spełnianie wymagań ustawowych, przy czym katalog takich dokumentów nie jest zamknięty, a organ oceniający wniosek ma prawo żądać uzupełnienia załączonej dokumentacji. Mimo iż Prezes UTK kilka razy wzywał Spółkę do uzupełnienia brakującej dokumentacji i wyjaśniał, dlaczego już przedłożone przez nią dokumenty nie są wystarczające do wydania pozytywnej decyzji, Spółka, uznając, iż nie ma takiego obowiązku, nie przedłożyła: opinii i raportu biegłego rewidenta do sprawozdania finansowego, planu wydatków dotyczących licencjonowanej działalności w zakresie przewidywanych wydatków na roczne opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej i wydatków na ubezpieczenie działalności licencyjnej”²⁷¹.

²⁶⁹ Źródło: <http://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/4682,Informacja-o-decyzjach-odmownych-Prezesa-UTK-w-zakresie-pojazdow.html> [stan na dzień: 14.11.2014r.].

²⁷⁰ Sygn. akt: II GSK 545/09.

²⁷¹ Cyt. za: A. Wiktorowska, op. cit.

O tym, jak niezwykle ważne jest właściwe przeprowadzenie postępowania dowodowego, w tym wyjaśniającego, w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej, może świadczyć fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 1981 r.²⁷²: „Prawidłowo przeprowadzone postępowanie dowodowe pozwala dopiero na ocenę, czy w sprawie zostały właściwie zastosowane odpowiednie przepisy prawa materialnego”. Zdaniem tego sądu, do naruszenia przez organ administracji publicznej przepisów prawa może dojść „nie tylko w wypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, wadliwego zastosowania prawa, ale i w równym stopniu wtedy, gdy prawidłowo zastosuje prawo do wadliwie ustalonego stanu faktycznego”²⁷³.

Za Agnieszką Ziółkowską można wskazać następujące postaci wadliwości postępowania wyjaśniającego (traktowanego przez nią na równi z postępowaniem dowodowym)²⁷⁴, które w obszarze rozpoznawanych przez Prezesa UTK spraw z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego mogą stanowić podstawę do wzruszenia decyzji tego organu:

1. nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w ogóle,
2. nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w znacznej części,
3. przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów,
4. pominięcie istotnych dowodów z powodu ich nieznanowości.

Pierwsza z postaci wadliwości postępowania wyjaśniającego zachodzi w sytuacji, gdy organ administracji publicznej (tu: Prezes UTK) narusza, wyrażoną w art. 7 k.p.a., zasadę prawdy obiektywnej polegającą na tym poprzez wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego (dokładnie: decyzji) „bez ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy będącej przedmiotem postępowania”²⁷⁵. Przypadek taki rzecz jasna należy odróżnić od sytuacji, w której organ wydaje decyzję administracyjną, nie przeprowadzając postępowania wyjaśniającego, z uwagi

²⁷² Sygn. akt: SA 272/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 19.

²⁷³ Cyt. za: A. Ziółkowska, op. cit., s. 65.

²⁷⁴ Zob. Ibidem.

²⁷⁵ Ibidem.

na posiadanie informacji i dowodów, na podstawie których mam możliwość wydania rozstrzygnięcia w sprawie²⁷⁶.

Całkowity brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może nastąpić również wtedy, gdy organ (Prezes UTK) „nie przeprowadza go pomimo niemożności uznania zasadności żądania na podstawie okoliczności faktycznych wskazanych we wniosku o wszczęcie postępowania bez przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego. W takich sytuacjach organ nie robi tego mimo konieczności dokonania licznych czynności postępowania dowodowego, zebrania, rozpatrzenia i oceny całokształtu zebranego materiału dowodowego”²⁷⁷.

O tym, czy postępowanie wyjaśniające zostało rzeczywiście przeprowadzone, świadczy materiał zgromadzony w aktach sprawy. W jednym z wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego znaleźć można następujące stwierdzenie: „prowadząc postępowanie dowodowe, (...) [organ – przyp. Autora opracowania] jest zobowiązany do utrwalenia czynności tego postępowania w formie pisemnej. Za niewystarczające należy uznać stwierdzenie, że niemające znaczenia dla sprawy materiały dowodowe zwrócono stronie lub odrzucając je, pozostawiono poza aktami sprawy”²⁷⁸.

Nieprzeprowadzenie przez organ (tu: Prezesa UTK) postępowania wyjaśniającego w znacznej części aktualizuje wymóg uzupełnienia postępowania rozpoznawczego, „ponieważ nie zostały ustalone wszystkie istotne dla sprawy okoliczności faktyczne albo dowody przeprowadzone przez organ pierwszoinstancyjny nie dają podstawy o uznania okoliczności faktycznych za udowodnione (...)”²⁷⁹.

Trzecia postać wadliwości postępowania wyjaśniającego, tj. przekroczenie przez organ granic swobodnej oceny dowodów, ma miejsce wtedy, gdy naruszona została, zawarta *implicite* w art. 80 k.p.a., zasada swobodnej oceny dowodów²⁸⁰. Zasada ta „jest owocem prawa oraz orzecznictwa, nie została bowiem wprost

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Ibidem, s. 66.

²⁷⁸ Cyt. za: Ibidem, s. 67.

²⁷⁹ Ibidem, s. 68.

²⁸⁰ Przepis art. 80 k.p.a. stwierdza, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

wyrażona w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy jednak niewątpliwie do katalogu zasad postępowania administracyjnego, stanowiąc przy tym jeden z gwarantów dochodzenia prawdy materialnej. Znaczenie tej zasady przejawia się w: (...) braku konieczności ścisłego, dokładnego zdefiniowania dowodu; (...) tolerowaniu daleko idącej swobody w zakresie formułowania tez i wyboru środków dowodowych oraz (...) równej mocy środków dowodowych. Jej istotą nie jest dowolna ocena, bowiem uzasadnienie decyzji ma wskazywać motywy, na których oparł się organ administracyjny rozstrzygając sprawę, a w szczególności wyjaśnić podstawę faktyczną decyzji²⁸¹.

Organ administracji publicznej (tu: Prezes UTK), dokonując analizy zebranego materiału, nie może pominąć żadnego z dowodów. Powinien on „usystematyzować materiał, dokonać oceny znaczenia i wartości poszczególnych dowodów dla rozstrzygnięcia sprawy. Odmowa wiary określönemu dowodowi może nastąpić dopiero po wszechstronnym rozpatrzeniu całego materiału, przyczyny zaś takiej oceny powinny się znaleźć w uzasadnieniu decyzji. Zebrany w sprawie materiał dowodowy organ ocenia we wzajemnej łączności²⁸².

Pominięcie przez organ administrujący (Prezesa UTK) istotnych dowodów z powodu ich nieznanności, oprócz trzech wskazanych wyżej przypadków, powoduje wadliwość całego postępowania: „W takim przypadku organ nie uwzględnia dowodów nie z powodu zaniedbań czy braku rzetelności, lecz z powodu braku wiedzy o istnieniu dowodów, które miałyby istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia wydanego przez organ. Przeprowadza postępowanie wyjaśniające, dopuszczając w nim jako dowód wszystko to, co mogłoby się przyczynić do wyjaśnienia sprawy (...), stosuje w sposób prawidłowy wszystkie reguły kodeksowe odnoszące się do postępowania wyjaśniającego, a mimo to postępowanie jest wadliwe. Przy tym wadliwość tego typu jest uchybieniem mającym wpływ na treść rozstrzygnięcia. Gdyby bowiem organ miał wiedzę o istnieniu dowodów, które mają charakter istotności dla rozpatrywanej sprawy, to objąłby je zakresem postępowania wyjaśniającego, a w rezultacie

²⁸¹ A. Ziółkowska, op. cit., s. 70.

²⁸² Ibidem.

w sprawie mogłoby zapaść rozstrzygnięcie o odmiennej treści”²⁸³. Co więcej, „niewiedza organu o dowodach istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy powoduje, że ich ujawnienie skutkuje zaistnieniem nowości w postępowaniu. Te nowe dowody powinny być uwzględniane przez organ odwoławczy [tu: Prezesa UTK jako organu właściwego do ponownego rozpatrzenia sprawy – przyp. Autora opracowania], a gdy decyzja jest ostateczna to ich wyjawienie stanowi przesłankę do uruchomienia nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego, jakim jest wznowienie postępowania”²⁸⁴.

Wadliwość ta jest – zdaniem A. Ziółkowskiej – dość specyficzna, „ponieważ (...) w takiej sytuacji nie można mówić o opieszałości organu czy też o naruszeniu konkretnego przepisu lub czy reguły postępowania. Nie zmienia to jednak [jej zdaniem – przyp. Autora opracowania] faktu, że nastąpiło wadliwe ustalenie stanu faktycznego. Zabrakło bowiem przeprowadzenia dowodu, który istniał w chwili, kiedy organ zajmował się sprawą, i który mógł przesądzić o jej rozstrzygnięciu”²⁸⁵.

²⁸³ Ibidem, s. 71.

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ Ibidem, s. 72.

ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo transportu kolejowego jest zagadnieniem niezwykle złożonym, a sam system bezpieczeństwa na kolei stanowi sieć nie do końca precyzyjnie określonych zależności między podmiotami publicznymi (ministrem właściwym ds. transportu, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego), a prywatnymi (zarządcami infrastruktury kolejowej, przewoźnikami kolejowymi, użytkownikami bocznic kolejowych). Uproszczeniu tego systemu nie służy z pewnością mnogość odnośnych regulacji unijnych (rozporządzeń, dyrektyw) i krajowych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych, aktów prawa wewnętrznego), choć przyznać należy, że ostatnie zabiegi legislacyjne instytucji Unii Europejskiej (m.in. w zakresie powołania do życia Europejskiej Agencji Kolejowej czy stworzenia unijnego systemu interoperacyjności kolei) stanowią pozytywny wyjątek.

Na tle podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo krajowego systemu kolei Prezes Urzędu Transportu Kolejowego zajmuje szczególną pozycję.

Po pierwsze, jako krajowa władza bezpieczeństwa (w rozumieniu przepisów unijnych) oraz krajowy regulator transportu kolejowego, stanowi on ważny element unijnego systemu bezpieczeństwa kolei – stosując wspólne dla krajów członkowskich UE metody oceny bezpieczeństwa sprawuje nadzór nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie kolejowego transportu towarów i osób.

Po drugie, Prezes UTK dysponuje szerokimi uprawnieniami w zakresie licencjonowania pojazdów kolejowych i maszynistów oraz wydawania strategicznych dokumentów dla kolejowego bezpieczeństwa: świadectw bezpieczeństwa, autoryzacji bezpieczeństwa oraz certyfikatów bezpieczeństwa.

Po trzecie, jako organ administracji publicznej, a dokładnie jednoosobowy centralny organ administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, w trybie przewidzianym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, podejmuje władcze indywidualno-konkretne rozstrzygnięcia administracyjne (decyzje administracyjne). W ramach prowadzonych postępowań nadzorczych (kontrolnych, administracyjnych, wyjaśniających) dysponuje licznymi prawnymi instrumentami

(środkami, metodami, narzędziami) oddziaływania na przedsiębiorców kolejowych, nie wyłączając możliwości nakładania na oznaczone podmioty kar pieniężnych.

Niemniej jednak zastana rzeczywistość oraz praktyka administracyjna ukazują zgoła inny obraz. Brak rzetelnego wykonywania obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo krajowego systemu kolei (w tym: ministra właściwego ds. transportu, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zarządców infrastruktury kolejowej, przedsiębiorców – spółek kolejowych, prywatnych użytkowników bocznic kolejowych) ma bezpośredni wpływ na zajmowanie przez Polskę jednego z ostatnich miejsc w Europie pod względem bezpieczeństwa transportu kolejowego.

Nie ulega wątpliwości, że do zaistnienia takiego stanu rzeczy przyczyniła się – niewspółmierna do sygnalizowanych, m.in. przez Departament Infrastruktury NIK, potrzeb – ilość i jakość prowadzonych przez Prezesa UTK postępowań nadzorczych w sprawach z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego (zwłaszcza w obszarach kontroli i audytu).

Śmiało można postawić tezę, że poziom bezpieczeństwa na polskiej kolei stanowi wypadkową dwóch czynników: ilości środków publicznych przeznaczanych na restrukturyzację kolei (infrastruktury kolejowej) oraz stanu świadomości i współpracy w obszarze bezpieczeństwa podmiotów odpowiedzialnych za ten system.

Pozostaje mieć nadzieję, że ostatnie działania Najwyższej Izby Kontroli, które wywołały ogólnokrajową dyskusję na temat stanu bezpieczeństwa kolei w Rzeczypospolitej Polskiej, dadzą potężny impuls do zmian.

BIBLIOGRAFIA

1. Książki

Ambrożuk D., Dąbrowski D., Wesołowski K., *Prawo przewozowe. Komentarz*, LEX, 2014.

Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Górski W., Mendyk E., *Prawo transportu lądowego*, Warszawa 2005.

Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012.

Jastrzębska J., *Polski transport kolejowy w procesie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2001.

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el., 2014, nr 8972.

Kisielewicz A. (red.), Tarno J. P. (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, LEX, 2013, nr 181046.

Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, LEX, 2014, nr 204313.

Matczak M., *Kompetencje organu administracji publicznej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, LEX, nr 48854.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

Pilich M., *Analiza statusu prawnego dyrektora szkoły lub placówki jako kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej na tle porównawczym*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2010.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.

Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013.

Świątecki P., *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000.

Wajda P. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX, 2014, nr 8876.

Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LEX, 2013, nr 201493.

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

2. Czasopisma

Gołąb Ł., *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 6.

Gołąb Ł., *Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.

Jarecki S., *Związek między aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3-4.

Ziółkowska A., *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 9.

Zwolak S., *Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, „Ius et administratio” 3/2013.

3. Rozdziały w książkach

Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wyd. 7, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Kontrola*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014.

Gołąb Ł., *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu kolejowego*, [w:] H. Gronkiewicz-Walcz, K. Jaroszyński, *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.

Gołąb Ł., *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiału Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego*. Toruń, 20-22 września 2009, Toruń 2009.

Kosiński E., *Regulacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakręcie przemian*, [w:] C. Banasiński, E. Stawicki (red.), *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, Warszawa 2007.

Nowak M., *Funkcja informacji w sektorze kolei*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.

Nyka M., *Transport kolejowy* [w:] A. Powalowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2012.

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.

Reszczyk K., *Rola, pozycja i uprawnienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w rozwoju konkurencyjnego sektora transportu kolejowego w Polsce*, [w:] M. Pawełczyk, M.M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Toruń 2013.

Szreniawska M., *Komentarz do art. 10 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX, 2014, nr 162201.

Wasiak M., Wierzbowski M., Wajda P., *Komentarz do art. 14 ustawy o transporcie kolejowym: Kompetencje Prezesa UTK*, [w:] P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX nr 8876, 2014.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego: Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.

Wiśniewski P., *Usługi publiczne w segmencie kolejowego transportu pasażerskiego przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] M. Szewczak, K. Grabczuk, *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Lublin 2010.

Wróbel A., *Komentarz do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V, LEX, 2013, nr 157023.

Wróbel A., *Ogólne postępowanie administracyjne przed organami I instancji*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Zabezpieczenie systemów informatycznych sterujących pracą infrastruktury krytycznej w świetle polskich przepisów sektorowych, [w:] A. Suchorzewska, Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem, Oficyna 2010, LEX, nr 120567.

Zalewski P., Możliwości oraz skutki liberalizacji oraz prywatyzacji rynku usług kolejowych, [w:] G. Dydkowski, R. Tomanek, Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej, Katowice 2003.

4. Akty prawne

Krajowe:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 392, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1645, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1114).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1257).

Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 57, poz. 389).

Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Dz.U. z 2007 r. Nr 57, poz. 388, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 60, poz. 407, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 593).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI) (Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 952).

Zarządzenie nr 34 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Transportu Kolejowego (Dz. Urz. MTBiGM z 2013 r., poz. 65).

Unii Europejskiej:

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 36/2010 z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie *wspólnotowych wzorów licencji maszynisty, świadectw uzupełniających, uwierzytelnionych odpisów świadectw uzupełniających oraz wniosków o wydanie licencji maszynisty zgodnie z dyrektywą 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady* (Dz.U.UE L z dnia 19 stycznia 2010 r.).

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie *systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 653/2007* (Dz.U.UE L z dnia 11 maja 2011 r.).

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1077/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa po wydaniu certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L320/3).

Dyrektywa nr 2001/12/WE PE i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE 2001 L 75/1).

Dyrektywa nr 2001/14/WE PE i Rady 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. WE 2001 L 75/29).

Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U.UE-sp.07-8-227, z późn. zm.).

5. Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 1981 r. (Sygn. akt: SA 272/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 19).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2010 r. (Sygn. akt: II GSK 545/09).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r. (Sygn. akt: VI SA/Wa 1517/07).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2012 r. (Sygn. akt: I SA/Gl 149/12).

6. Strony internetowe

Słownik Języka Polskiego SJP, źródło: <http://sjp.pl/status> [stan na dzień: 02.09.2014r.].

Grupa Niezależnych Regulatorów Kolejowych IRG-Rail (*Independent Regulators' Group – Rail*). Źródło: www.irk-rail.eu/public-documents/2013 [stan na dzień: 16.09.2014r.].

Proces nadzoru sprawowanego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Urząd Transportu Kolejowego, źródło: <http://utk.gov.pl/pl/nadzor-nad-bezpieczenst/opis-procesu-nadzoru-pr/4393,Proces-nadzoru-sprawowanego-przez-Prezesa-Urzedu-Transportu-Kolejowego.html> [stan na dzień: 22.09.2014r.].

Informacja o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5682,vp,7354.pdf> [stan na dzień: 25.09.2014r.].

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju – z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju – na interpelację nr 23703 w sprawie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0FBEEBCF> [stan na dzień: 01.10.2014r.].

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego za rok 2013. Źródło: <http://bip.utk.gov.pl/download/2/274/oswiadczenieostanieKZ2013.pdf> [stan na dzień: 03.10.2014r.].

„Wyjaśnianie”. Źródło: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wyjasnianie;3998793.html> [stan na dzień: 18.10.2014r.].

Pismo do Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju PKP Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście sp. z o.o. Źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/ /2/4232/4403/4500/dokument2121.pdf> [stan na dzień: 23.10.2014r.].

Informacja o decyzjach odmownych Prezesa UTK w zakresie pojazdów. Źródło:
<http://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/4682,Informacja-o-decyzjach-odmownych-Prezesa-UTK-w-zakresie-pojazdow.html> [stan na dzień: 14.11.2014r.].