

KRYSTIAN KOWALEWSKI<sup>1</sup>

# Pozycja i zadania Urzędu Transportu Kolejowego po wdrożeniu IV pakietu kolejowego<sup>2</sup>

Wpłynął: 19.11.2019. Akceptacja: 20.03.2020

## Streszczenie

Zgodnie z art. 55 dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego każde państwo członkowskie musi powołać organ regulacyjny dla sektora kolejowego. W Polsce zadania tego organu realizuje Prezes Urząd Transportu Kolejowego (UTK). Zmiany w zakresie pozycji i zadań ww. organu są związane z wejściem w życie IV pakietu kolejowego – zbioru 6 aktów prawnych stanowiących kontynuację reform rynku kolejowego w Europie. Przepisy IV pakietu kolejowego nakładają na regulatorów nowe obowiązki, m.in. w zakresie spraw dotyczących zarządzania ruchem kolejowym oraz planowanych i nieplanowanych prac utrzymaniowych linii. Zmieniają też model współpracy pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a Agencją Kolejową Unii Europejskiej (AKUE – ang. EURA). Krajowe organy mogą m.in. zwrócić się do Agencji z wnioskiem o wydanie opinii w zakresie aspektów bezpieczeństwa i interoperacyjności. Agencja może również przeprowadzić wizytację w państwie członkowskim. Prezes UTK pełni w Polsce ponadto funkcję krajowego organu ds. bezpieczeństwa i jest organem właściwym w zakresie wydawania jednolitego certyfikatu. W tym Prezes UTK również zobowiązany jest do współpracy z Agencją. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowych obowiązków nałożonych na Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w związku z koniecznością implementacji IV pakietu kolejowego, zarówno w zakresie obu pełnionych przez niego funkcji.

**Słowa kluczowe:** sektor sieciowy, regulacja, transport kolejowy, urząd regulacyjny, UTK, EURA, rynek kolejowy, IV Pakiet Kolejowy, Polska.

<sup>1</sup> Krystian Kowalewski – uczestnik prawniczego seminarium doktorskiego, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie (Polska); e-mail: [krystiankowalewski@gmail.com](mailto:krystiankowalewski@gmail.com); ORCID: 0000-0002-9309-7088.

<sup>2</sup> Projekt badawczy nie jest finansowany przez żadną instytucję.

KRYSTIAN KOWALEWSKI

# Positions and Tasks Office of Rail Transport after Implementing the 4th Railway Package<sup>3</sup>

## Abstract

In accordance with art. 55 of Directive 2012/34/EU establishing a single European railway area, each Member State must establish a single regulatory authority for the railway sector. In Poland, tasks of this body are carried out by the President of the Office of Rail Transport (UTK). Changes in position and tasks of this authority are associated with implementation of Fourth Railway Package, six legal acts which means a continuation of reforms of rail market in Europe. 4th Railway Package imposes new obligations on regulators, i.e. in matters related to rail traffic management, and planned or unplanned maintenance works on the lines. In the package it is also proposed a new model of cooperation between national regulatory bodies and European Union Railway Agency. National authorities may, among others, ask European Union Railway Agency for an opinion on safety and interoperability aspects. European Union Railway Agency may also carry out a visit into a Member State. In addition, President of UTK is also polish national safety authority and is the competent authority to issue a single safety certificate. In tasks of the national safety authority, President of UTK is also obliged to cooperate with the Agency. The purpose of this article is to present new obligations imposed on the Office of Rail Transport in relation to implementation of 4th railway package, in scope of both roles.

**Keywords:** railway sector, regulation, railway transport, regulatory authority, UTK, EURA, Railway Market, 4th Railway Package, Poland.

---

<sup>3</sup> The research project is not funded by any institution.

## Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest analiza obowiązków nakładanych na krajowe organy regulacyjne dla sektora kolejowego i krajowe organy ds. bezpieczeństwa w ramach tzw. IV pakietu kolejowego oraz ocena ich wpływu na zadania i pozycję Urzędu Transportu Kolejowego. Przepisy przeanalizowano z wykorzystaniem metody językowo-logicznej. W artykule udowadnia się tezę, zgodnie z którą zadania organów regulacyjnych dla sektora kolejowego i krajowych organów ds. bezpieczeństwa podlegają postępującym procesom harmonizacyjnym wymierzonym w dostosowanie krajowej administracji do funkcjonowania w warunkach jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

## Organy regulacyjne dla sektora kolejowego

Zgodnie z art. 55 dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego<sup>4</sup> każde państwo członkowskie musi powołać jeden organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Organ ten musi odznaczać się niezależnością organizacyjną i odrębnością, nie może również pozostawać w zależności funkcjonalnej, hierarchicznej i decyzyjnej od jakiegokolwiek innego podmiotu, zarówno prywatnego, jak i publicznego. W tym kontekście wymienia się szczególnie zarządców infrastruktury, organy pobierające opłaty związane z ruchem kolejowym, organy alokujące i wnioskodawców. Jako wnioskodawcę rozumie się w przedmiotowym aspekcie przedsiębiorstwo kolejowe, międzynarodowe ugrupowanie przedsiębiorstw kolejowych bądź inne osoby lub podmioty prawne, które ze względu na świadczenie usługi publicznej lub ze względów handlowych są zainteresowane uzyskaniem zdolności przepustowej infrastruktury. Organ musi ponadto zachowywać funkcjonalną niezależność od wszelkich organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych. W Polsce funkcję organu regulacyjnego dla sektora kolejowego pełni Prezes Urząd Transportu Kolejowego.

---

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.Urz. UE L 2012.343.32 z dnia 14.12.2012).

## Czym jest IV pakiet kolejowy?

IV pakiet kolejowy stanowi kontynuację reform rynku kolejowego w Europie. W jego skład wchodzi sześć aktów prawnych:

- 1) Rozporządzenie nr 2016/796<sup>5</sup>,
- 2) Rozporządzenie nr 2016/2338<sup>6</sup>,
- 3) Rozporządzenie nr 2016/2337<sup>7</sup>,
- 4) Dyrektywa nr 2016/797<sup>8</sup>,
- 5) Dyrektywa nr 2016/798<sup>9</sup>,
- 6) Dyrektywa nr 2016/2370<sup>10</sup>.

Powyższe akty prawne dzielą się na dwa filary pakietu: rynkowy (akty prawne nr 2, 3 i 6) oraz techniczny (akty prawne nr 1, 4 i 5).

Celem IV pakietu kolejowego jest otwarcie krajowych rynków kolei pasażerskich na konkurencję i podniesienie w ten sposób jakości usług i efektywności operacyjnej. Docelowo dzięki reformie ma dokonać się znaczący postęp w zakresie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Techniczny filar pakietu ma zaś służyć obniżeniu kosztów administracyjnych ponoszonych przez operatorów kolejowych i ułatwić im wchodzenie na rynek.

Wnioski w sprawie zmiany przedmiotowych aktów prawnych zostały opublikowane przez Komisję Europejską 4 lutego 2013 r. W dniu 3 grudnia 2014 r. Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii przyjęła podejście ogólne do wniosku uchylającego rozporządzenie o normalizacji rachunkowości przedsiębiorstw kolejowych, zaś 8 października 2015 r. uzgodniła podejście ogólne względem pozostałych

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei.

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą.

wniosków (o otwarciu krajowego rynku kolei pasażerskich i o lepszym zarządzaniu infrastrukturą kolejową). 10 grudnia 2015 r. Rada przyjęła także swoje stanowisko względem projektów filaru technicznego. 26 lutego 2014 r. stanowisko w pierwszym czytaniu co do wszystkich 6 aktów 4. pakietu kolejowego zajął Parlament Europejski. Daty wejścia w życie poszczególnych aktów prawnych określone zostały w ich treści.

## **Zmiany w funkcjonowaniu organów regulacyjnych dla sektora kolejowego wprowadzone przepisami IV pakietu kolejowego**

Na podstawie art. 56 dyrektywy nr 2012/34/UE wnioskodawcom (grono to limitowane jest według zakresu opisanego wyżej) przysługuje prawo do wniesienia odwołania do organu regulacyjnego, jeżeli uważają, że zostali potraktowani niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie bądź też zostali poszkodowani w jakikolwiek inny sposób. Uprawnienie to przysługuje w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury, przedsiębiorstwo kolejowe bądź operatora obiektu infrastruktury usługowej. Dyrektywa określa tematyczny zakres spraw, w których przysługuje odwołanie od decyzji ww. organów. Składają się na niego: sprawy dotyczące regulaminu sieci w jego wersjach tymczasowych i ostatecznych (I), kryteriów określonych w regulaminie sieci (II), procesu alokacji i wyników tego procesu (III), systemu pobierania opłat (IV), poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury (V), prawa dostępu (VI) oraz dostępu do usług i pobierania opłat za usługi (VII). Nowelizacja dyrektywy 2012/34/UE z 14 grudnia 2016 r.<sup>11</sup> rozszerza powyższy tematyczny zakres spraw o sprawy dotyczące zarządzania ruchem (VIII), planowania odnowienia oraz planowanych i nieplanowanych prac utrzymaniowych (IX) i zgodności z wymogami przyjętymi na podstawie przedmiotowej dyrektywy (X).

Nowelizacja przepisów dyrektywy 2012/34/UE z 14 grudnia 2016 r. wprowadza znaczące zmiany w zakresie współpracy organów regulacyjnych z różnych państw członkowskich. Zgodnie z nowymi przepisami w przypadku konieczności rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej przewozów międzynarodowych wymagającej decyzji dwóch lub większej liczby organów regulacyjnych organy te współpracują przy przygotowywaniu swoich odpowiednich decyzji w celu rozstrzygnięcia danej kwestii. Dodatkowo, odnośnie do infrastruktury eksploatowanej przez dwa państwa i decyzji jej dotyczących, obydwa zainteresowane państwa mogą uzgodnić

---

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L 2016.352.1.

wprowadzenie wymogu koordynacji między zainteresowanymi organami regulacyjnymi, aby ujednoczyć skutki ich decyzji.

Kooperacja pomiędzy organami regulacyjnymi z poszczególnych państw będzie również mogła być koordynowana przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej (dalej: Agencja). Na podstawie art. 5 rozporządzenia 2016/796<sup>12</sup> Agencja uzyskała uprawnienie do powoływania grup roboczych, do których zadań należało będzie opracowywanie zaleceń bądź wytycznych. W szczególności zalecenia i wytyczne mają dotyczyć: technicznych specyfikacji interoperacyjności („TSI”) (I), wspólnych wymagań bezpieczeństwa („CST”) (II), wspólnych metod oceny bezpieczeństwa („CSM”) oraz stosowania wspólnych wskaźników bezpieczeństwa („CSI”). Na wniosek Komisji Europejskiej, wspierającego ją komitetu powołanego na podstawie art. 51 rozporządzenia 2016/797 bądź też z własnej inicjatywy po konsultacji z Komisją Agencja może powołać grupy robocze również w innych należycie uzasadnionych przypadkach. Każde państwo członkowskie za pośrednictwem właściwego organu krajowego deleguje do ww. grup swoich przedstawicieli.

## **Zaangażowanie UTK w prace legislacyjne dotyczące IV pakietu kolejowego**

W ramach wdrażania IV pakietu kolejowego Urząd Transportu Kolejowego był zaangażowany w pracę w siedmiu grupach roboczych<sup>13</sup>:

- 1) 4RWP Workshop on VA, której aktywność koncentrowała się wokół dopuszczenia pojazdów kolejowych. Celem istnienia grupy było wypracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących procesu autoryzacji pojazdów kolejowych. Grupa pracowała pod kierownictwem Agencji;
- 2) 4RWP Workshop on One Stop Shop dotyczącej platformy One Stop Shop. Celem funkcjonowania grupy było opracowywanie punktu kompleksowej obsługi (OSS), poprzez który wnioskodawca przekaze wniosek wraz z dokumentacją w zakresie zezwolenia dla typu pojazdu kolejowego oraz o wydanie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa. Grupa pracowała pod kierownictwem Agencji;
- 3) 4RWP Workshop on SSC, której aktywność dotyczyła Jednolitych Certyfikatów Bezpieczeństwa (SSC). Grupa miała na celu opracowanie założeń porozumień o współpracy pomiędzy krajowymi organami ds. bezpieczeństwa a Agencją w zakresie Jednolitych Certyfikatów Bezpieczeństwa;

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE L 2016.138.1 z dnia 26.05.2016.

<sup>13</sup> Źródło: Urząd Transportu Kolejowego.

- 4) 4RWP Podgrupa Krajowych Władz Bezpieczeństwa do spraw porozumień o współpracy. Podgrupa miała na celu wypracowanie porozumień o współpracy pomiędzy krajowymi organami ds. bezpieczeństwa, a Agencją w zakresie, którego wymaga czwarty pakiet kolejowy w szczególności w przedmiocie dopuszczenia do eksploatacji pojazdów kolejowych i wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa, które może zostać rozszerzone o preautoryzację ERTMS;
- 5) ERTMS trackside approval under the 4RWP. Do zadań grupy należały zagadnienia dotyczące autoryzacji przytorowego systemu ERTMS;
- 6) Podgrupa do spraw dopuszczeń pojazdów na sieci 1520 mm – VA 1520. Podgrupa zrzeszała przedstawicieli Polski, Łotwy, Litwy, Estonii, Finlandii i Słowacji. W jej pracach uczestniczył również przedstawiciel Agencji. Celem grupy było wypracowanie wielostronnego porozumienia, które pozwoli na ujednoczenie procedury dopuszczenia do eksploatacji pojazdów na liniach o szerokości toru 1 520 mm w związku ze zmianami towarzyszącymi czwartemu pakietowi kolejowemu. Porozumienie ma mieć charakter zbliżony do tego podpisanego pomiędzy krajowymi organami ds. bezpieczeństwa a Agencją;
- 7) EVR Working Party, do zadań której należały zagadnienia dotyczące Europejskiego Rejestru Pojazdów Kolejowych (EVR). Komisja Europejska do 16 czerwca 2018 r. przyjęła w drodze aktów wykonawczych funkcjonalne i techniczne specyfikacje europejskiego rejestru pojazdów, do którego włączone zostały krajowe rejestry pojazdów. Działania te mają na celu zapewnienie wszystkim użytkownikom zharmonizowanego interfejsu do rejestracji pojazdów i zarządzania danymi.

## **Nowe obowiązki w zakresie współpracy krajowych organów regulacyjnych z Agencją Kolejową UE**

Na państwa członkowskie nałożony został obowiązek przekazywania Agencji danych niezbędnych do przeprowadzenia oceny skutków, do której Agencja zobowiązana jest na podstawie art. 8 rozporządzenia 2016/796. Oceny te dotyczą skutków wszystkich zaleceń i opinii sporządzanych przez Agencję. Agencja posiada ponadto uprawnienie do przeprowadzania *ex post* ocen prawodawstwa opartego na przedstawionych przez nią zaleceniach. W tym zakresie również państwa członkowskie zobowiązane są do kooperacji z Agencją. Ze względu na szczególną pozycję urzędu regulacyjnego na rynku kolejowym, to przede wszystkim Prezes UTK będzie organem właściwym w zakresie powyższej współpracy.

Krajowe organy regulacyjne mogą również zwrócić się do Agencji z wnioskiem o wydanie opinii w zakresie aspektów bezpieczeństwa i interoperacyjności, bądź też w innych obszarach, na które zwrócono uwagę Agencji. Z wnioskiem o wydanie opinii w powyższym zakresie może wystąpić co najmniej jeden urząd regulacyjny.

W celu realizacji powierzonych jej zadań Agencja ma możliwość przeprowadzenia wizytacji w państwach członkowskich. Na krajowych organach regulacyjnych spoczywa obowiązek ułatwienia pracy delegowanym do przeprowadzenia wizytacji przedstawicielom Agencji. Szczegółowy zakres czynności, do których zobowiązane są krajowe organy regulacyjne względem przedstawicieli Agencji nie jest określony. Szczegółowe procedury przeprowadzania wizytacji określa zarząd Agencji. Agencja wspiera ponadto Komisję w monitorowaniu notyfikowanych jednostek oceniających zgodność poprzez udzielanie pomocy jednostkom akredytującym oraz właściwym organom krajowym.

## **Urząd Transportu Kolejowego jako krajowy organ ds. bezpieczeństwa**

Urząd Transportu Kolejowego pełni ponadto funkcję krajowego organu ds. bezpieczeństwa wyznaczonego na podstawie dyrektywy 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei. Pod pojęciem tym rozumie się krajowy podmiot, któremu powierzono zadania w zakresie bezpieczeństwa kolei lub każdy podmiot, któremu zadania te zostały powierzone przez grupę państw członkowskich w celu zapewnienia ujednolicenia systemu bezpieczeństwa. Zgodnie z motywem 35 ww. dyrektywy krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny być w pełni niezależne pod względem organizacyjnym, prawnym i decyzyjnym od jakiegokolwiek przedsiębiorstwa kolejowego, zarządcy infrastruktury, wnioskodawcy (rozumianego w sposób analogiczny jak w kontekście niezależności organów regulacyjnych), podmiotu zamawiającego lub podmiotu udzielającego zamówień na usługi publiczne. Ponadto swoje zadania muszą one wykonywać w sposób przejrzysty i niedyskryminujący. Są również zobowiązane do współpracy z Agencją w celu stworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego i koordynowania swoich kryteriów podejmowania decyzji.

Państwa członkowskie uzyskały w dyrektywie 2016/798 uprawnienie do włączenia krajowych organów ds. bezpieczeństwa w strukturę krajowego ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy transportu. Włączenie takie może być dokonane po spełnieniu dwóch warunków: włączenie takie musi być konieczne (I), a krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa musi zostać zagwarantowana niezależność (II). W tym miejscu należy zastanowić się, czy dla zapewnienia krajowemu organowi



ds. bezpieczeństwa wymaganej przepisami rozporządzenia 2016/798 niezależności prawnej, decyzyjnej i funkcjonalnej nie byłoby właściwe wyłączenie zadań krajowego organu ds. bezpieczeństwa z właściwości Prezesa UTK i przeniesienie tychże do ministerstwa właściwego ds. infrastruktury bądź też podległego bezpośrednio ministrowi urzędu. Taki model regulacji rynku funkcjonuje m.in. w Austrii, Holandii, Belgii, Niemczech czy Francji. W sposób zbliżony do polskiego ukształtowana jest zaś kontrola regulacyjna na m.in. brytyjskim, węgierskim i bułgarskim rynku kolejowym<sup>14</sup>.

Jako krajowy organ ds. bezpieczeństwa Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wykonuje zadania w zakresie:

- 1) wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów „sterowanie – urządzenia przytorowe”, „energia” i „infrastruktura” składających się na system kolei Unii,
- 2) wydawania, odnawiania, zmiany i cofania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu,
- 3) wspierania Agencji w wydawaniu, odnawianiu, zmianie i cofaniu zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu oraz zezwoleń na wprowadzenie typów pojazdów do obrotu,
- 4) kontrolowania na swoim terytorium zgodności składników interoperacyjności z wymaganiami,
- 5) zapewniania przypisywania numerów pojazdów,
- 6) wspierania Agencji w wydawaniu, odnawianiu, zmianie i cofaniu jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa,
- 7) wydawania, odnawiania, zmiany i cofania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa,
- 8) wydawania, odnawiania, zmiany i cofania autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa,
- 9) monitorowania, promowania oraz w stosownych przypadkach egzekwowania i aktualizacji regulacji dotyczących bezpieczeństwa, w tym systemu przepisów krajowych,
- 10) nadzorowania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury,
- 11) w odpowiednich przypadkach wydawania, odnawiania, zmiany i cofania licencji maszynisty,
- 12) w odpowiednich przypadkach wydawania, odnawiania, zmiany i cofania certyfikatów wydanych podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie.

---

<sup>14</sup> J. Pieriegud, *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, 1(4).

Krajowe organy ds. bezpieczeństwa pełnią ciągły nadzór nad przestrzeganiem prawnego obowiązku spoczywającego na przedsiębiorstwach kolejowych lub zarządcach infrastruktury do stosowania systemu zarządzania bezpieczeństwem. Działania w zakresie nadzoru obejmują weryfikację stosowania przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców infrastruktury:

- 1) systemu zarządzania bezpieczeństwem wraz z monitorowaniem jego skuteczności,
- 2) indywidualnych lub częściowych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym czynności operacyjnych, dostarczania usług utrzymania i materiałów oraz zatrudniania wykonawców zakontraktowanych w celu monitorowania ich skuteczność,
- 3) stosownych CSM.

W przypadku stwierdzenia przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa, może on w dowolnym momencie zastosować tymczasowe środki bezpieczeństwa obejmujące między innymi bezzwłocznie ograniczenie lub zawieszenie właściwych działań. Jeżeli zagrożenie powodowane jest przez podmiot, na rzecz którego jednolity certyfikat bezpieczeństwa został wydany przez Agencję, krajowy organ ds. bezpieczeństwa zobowiązany jest do bezzwłocznego poinformowania jej o tym oraz przedstawienia materiału dowodowego w przedmiotowym zakresie. Agencja może uznać, że środki zastosowane przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa są nieproporcjonalne do przedmiotowej sytuacji. W takim przypadku może ona zwrócić się do tego organu o ich wycofanie dostosowanie w sposób proporcjonalny do rangi zagrożenia. Rozwiązanie możliwe do zaakceptowania przez obydwie strony Agencja i organ mogą wypracować wspólnie, w razie potrzeby angażując w proces również przedsiębiorstwo, wobec którego zastosowany ma być tymczasowy środek bezpieczeństwa. Jeżeli nie uda się wypracować rozwiązania, które jest akceptowalne zarówno dla Agencji, jak i dla organu, w mocy utrzymuje się decyzja krajowego organu ds. bezpieczeństwa.

Funkcjonowanie i proces podejmowania decyzji przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa podlega monitorowaniu przez Agencję<sup>15</sup>. Agencja może w tym zakresie dokonywać kontroli i inspekcji. Kontrole mogą mieć na celu zbadanie zdolności krajowych organów ds. bezpieczeństwa do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i interoperacyjnością kolei (I), bądź też sprawdzenie skuteczności prowadzonego przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa monitoringu systemów zarządzania bezpieczeństwem. Po przeprowadzeniu kontroli Agencja wydaje

---

<sup>15</sup> M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, IKA 2014, 7, s. 36–56.

sprawozdanie zawierające co najmniej wykaz braków stwierdzonych przez Agencję oraz zalecenia zmian. Agencja może uznać, że zidentyfikowane braki uniemożliwiają zainteresowanemu krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa realizację jego zadań. W takiej sytuacji zaleca organowi podjęcie odpowiednich kroków we wzajemnie uzgodnionym terminie. O wydaniu zaleceń w przedmiotowym zakresie Agencja informuje właściwe dla danego krajowego organu bezpieczeństwa państwo członkowskie. W przypadku gdy krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie zgadza się z zaleceniami Agencji bądź też nie podejmuje zaleconych przez Agencję kroków w ciągu trzech miesięcy od daty ich wydania, Agencja informuje o sprawie Komisję Europejską. Komisja informuje zainteresowane państwo członkowskie o problemie i zwraca się do niego o zajęcie stanowiska wobec zalecenia. W przypadku gdy Komisja nie uzyska od właściwego państwa członkowskiego informacji wyjaśniających niezastosowanie się do zaleceń, może podjąć właściwe kroki. Rozporządzenie nie precyzuje, do podjęcia jakich środków uprawniona jest w tym zakresie Komisja.

Agencja współdziała z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa również w zakresie decyzji o doradzaniu wnioskodawcom na ich wnioski w sprawie technicznej zgodności między pokładowym podsystemem ERTMS a przytorowym podsystemem ERTMS oraz w sprawie operacyjnej zgodności między pokładowym podsystemem ERTMS a przytorowym podsystemem ERTMS.

W przypadku gdy udzielone odpowiedzi zostaną uznane za niewystarczające lub gdy państwo członkowskie nie udzieli odpowiedzi w ciągu trzech miesięcy od wpłynięcia prośby Komisji, Komisja może przyjąć właściwe kroki dotyczące działań, jakie mają zostać wdrożone w wyniku kontroli w ciągu sześciu miesięcy.

Krajowy organ ds. bezpieczeństwa jest organem właściwym do wydawania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa w sytuacji, gdy obszar działalności przedsiębiorstwa, na rzecz którego wydawany jest certyfikat ograniczony jest do jednego państwa członkowskiego. Certyfikat ten jest wydawany w oparciu o procedurę określoną w aktach wykonawczych do rozporządzenia 2016/798 po przedłożeniu przez wnioskujące przedsiębiorstwo dokumentacji potwierdzającej:

- 1) przyjęcie przez przedsiębiorstwo systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz spełnianie wymagań ustanowionych w TSI, CSM i CST oraz innych przepisach na potrzeby nadzoru ryzyka i świadczenia usług transportowych w sieci w sposób bezpieczny,
- 2) spełnianie wymogów określonych w krajowych przepisach dot. bezpieczeństwa<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> M. Zięba, *Nowe kluczowe rozporządzenia wykonawcze w ramach filaru technicznego IV pakietu kolejowego*, IKA 2018, 7, s. 119–122.

Przedłożenie powyższych dokumentów stanowi wyłącznie uzasadnienie dla przyznania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa; krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie dysponuje w tym zakresie luzem dyskrecjonalnym. Oceny w zakresie kompletności i ewentualnego żądania informacji uzupełniających dokonuje się w terminie miesiąca od wpłynięcia wniosku. Na potrzeby wydawania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa organ jest również uprawniony do przeprowadzania wizyt i inspekcji w obiektach przedsiębiorstw kolejowych oraz do przeprowadzania audytów. Decyzja o odmowie przyznania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa musi być uzasadniona. Przedsiębiorca, na rzecz którego została wydana decyzja odmowna, może wystąpić do krajowego organu ds. bezpieczeństwa o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na potwierdzenie bądź zmianę decyzji organ ma dwa miesiące, liczone od momentu wpłynięcia wniosku o ponowne rozpatrzenie. W przypadku decyzji podtrzymującej odmowę wydania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa przysługuje odwołanie do jednostki odwoławczej zgodnie z prawem krajowym. Zgodnie z art. 13b ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym odwołania od decyzji prezesa UTK wnoszą się do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Krajowy organ ds. bezpieczeństwa ponosi pełną odpowiedzialność za wszelkie jednolite certyfikaty bezpieczeństwa, które wydaje. Certyfikaty odnawia się na wniosek przedsiębiorstwa, na rzecz którego zostały wydane w okresach nieprzekraczających pięciu lat.

Na potrzeby wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa pomiędzy Agencją a krajowymi organami ds. bezpieczeństwa zawarte musi zostać porozumienie o współpracy. Porozumienia w powyższym zakresie mogą być umowami szczególnymi bądź też umowami ramowymi. Agencja zawiera porozumienia z pojedynczymi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa bądź też reguluje zagadnienia współpracy z kilkoma krajowymi organami w jednym porozumieniu. W porozumieniach określa się uszczegółowiony opis zadań i warunków tworzenia wymiernych wyników, terminy ich osiągnięcia oraz rozdział opłat należnych od wnioskodawcy. Mogą one również zawierać szczegółowe ustalenia dotyczące współpracy w przypadku sieci wymagających szczególnej fachowości ze względów geograficznych lub historycznych, z uwzględnieniem redukcji kosztów i obciążeń administracyjnych. Krajowe organy ds. bezpieczeństwa dokonują również ocen w zakresie spełniania przez przedsiębiorstwa ubiegające się o wydanie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa przez Agencję wymogów określonych w krajowych przepisach dot. bezpieczeństwa. Porozumienie pomiędzy UTK a Agencją zostało zawarte 24 września 2019 r.

Działający na obszarze wyznaczenia krajowego organu ds. bezpieczeństwa zarządcy infrastruktury i wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe mają obowiązek corocznego składania krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa sprawozdań

dotyczących bezpieczeństwa za poprzedni rok kalendarzowy. Sprawozdanie to zawiera: informacje dotyczące spełniania wewnętrznych wymagań bezpieczeństwa oraz informacje o wynikach planów bezpieczeństwa (I), opis dotyczący rozwoju krajowych wskaźników bezpieczeństwa i CSI, w zakresie właściwym dla podmiotu przedkładającego sprawozdanie (II), wyniki wewnętrznych audytów bezpieczeństwa (III), uwagi na temat niedociągnięć i nieprawidłowości w operacjach kolejowych i zarządzaniu infrastrukturą, które mogą mieć znaczenie dla krajowego organu ds. bezpieczeństwa (IV), sprawozdanie w sprawie stosowania odnośnych CSM (V).

Krajowy organ ds. bezpieczeństwa dokonuje ponadto autoryzacji zarządców infrastruktury w zakresie bezpieczeństwa w celu dopuszczenia do zarządzania infrastrukturą kolejową i eksploataowania jej. Zarządca infrastruktury musi uzyskać autoryzację od krajowego organu ds. bezpieczeństwa dla infrastruktury znajdującej się na obszarze właściwym dla konkretnego krajowego organu ds. bezpieczeństwa. Autoryzacja w zakresie bezpieczeństwa jest równoznaczna z zaakceptowaniem przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa systemu zarządzania bezpieczeństwem wprowadzonego przez zarządcę infrastruktury. Na system zarządzania w powyższym zakresie składają się procedury i postanowienia spełniające wymogi niezbędne do bezpiecznego projektowania, utrzymania i eksploatacji infrastruktury kolejowej, w tym, w stosownych przypadkach, do utrzymania i eksploatacji systemu sterowania ruchem kolejowym i sygnalizacji. Na krajowym organie ds. bezpieczeństwa spoczywa obowiązek wyjaśnienia wymogów autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa. Określa on również listę dokumentów, których przedłożenie niezbędne jest do uzyskania autoryzacji.

W kontekście powyższego zwraca uwagę postępująca w coraz większym stopniu harmonizacja przepisów w zakresie regulacji rynku kolejowego, bezpieczeństwa funkcjonowania rynku kolejowego, interoperacyjności i spójności technicznej. Po stronie Urzędu Transportu Kolejowego oznacza to intensyfikację koniecznej współpracy międzynarodowej, przede wszystkim ze strukturami Komisji Europejskiej (szczególnie w obszarze regulacji rynku kolejowego) i Agencji (w obszarze bezpieczeństwa, interoperacyjności oraz spójności technicznej). Na poziom unijny zostaje też przeniesiona część zadań, do których realizacji zobowiązany jest Urząd Transportu Kolejowego.

Poza strukturą UTK pozostaje krajowy organ dochodzeniowy, którego wyznaczenie jest obowiązkowe w świetle przepisów rozporządzenia 2016/798. W Polsce funkcję tę pełni Przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK). Kieruje on Państwową Komisją Badania Wypadków Kolejowych powołaną przy ministrze właściwym do spraw transportu jako stała i niezależna instytucja, której zadaniem jest badanie poważnych wypadków, wypadków i incydentów związanych z ruchem kolejowym.

## Zakończenie

IV pakiet kolejowy nakłada na Urząd Transportu Kolejowego nowe obowiązki w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji podjętych przez zarządców infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe bądź operatorów obiektów infrastruktury usługowej w odniesieniu do wnioskodawców (limitowanych według zakresu opisanego w niniejszym artykule), jeśli ci uważają, że zostali potraktowani niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie bądź też zostali poszkodowani w jakikolwiek inny sposób. Zgodnie z nowymi przepisami do UTK będą oni mogli odwołać się do spraw dotyczących zarządzania ruchem kolejowym, planowania odnowienia oraz planowanych i nieplanowanych prac utrzymaniowych linii kolejowych oraz zgodności z wymogami przyjętymi na podstawie dyrektywy 2012/34/UE w brzmieniu zmienionym dyrektywą nr 2016/2370. Ogólne sformułowania użyte w dyrektywie rozszerzają w sposób znaczący katalog decyzji, od których odwołania będą musiały być rozpatrywane przez UTK. Ze względu na planowane w Polsce duże inwestycje w rozbudowę i modernizację linii kolejowych<sup>17</sup> rozszerzenie ww. katalogu może w sposób znaczny zwiększyć ilość spraw rozpatrywanych przez UTK.

Nowe obowiązki dla UTK będą wiązały się również ze zwiększeniem zakresu spraw objętych obowiązkiem współpracy międzynarodowej, szczególnie z Agencją. UTK będzie musiał przekazywać Agencji dane niezbędne do przeprowadzenia oceny skutków wszystkich zaleceń i opinii sporządzanych przez Agencję. Ponadto, w przypadku przeprowadzania przez Agencję oceny *ex post* prawodawstwa opartego na przedstawionych przez nią zaleceniach, UTK będzie zobowiązane są do kooperacji z Agencją.

Najdonioślejsze zmiany w działalności UTK związane są jednak z pełnieniem w Polsce przez ten urząd funkcji krajowego organu ds. bezpieczeństwa. Znowelizowane przepisy nakładają bowiem na te organy obowiązki w zakresie wydawania przewoźnikom kolejowym i zarządcom infrastruktury kolejowej jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa dla przedsiębiorstw operujących na obszarze objętym właściwością UTK. Certyfikat ten stanowić będzie potwierdzenie spełniania przez przedsiębiorstwo wymogów w zakresie bezpieczeństwa oraz zdolności do prowadzenia działalności w sposób wymagany przepisami. Z informacji opublikowanych przez UTK wynika, że urząd przygotowuje się do rozpoczęcia wydawania certyfikatów od 16 czerwca 2020 r.<sup>18</sup> (w tym terminie upływa okres przyznanej Polsce

<sup>17</sup> Por. Krajowy Plan Kolejowy do 2023 r.

<sup>18</sup> UTK, Przewodniki po IV pakiecie kolejowym – jednolite certyfikaty bezpieczeństwa <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/14939,Przewodniki-po-IV-pakiecie-kolejowym-jednolite-certyfikaty-bezpieczenstwa.html>; 24.04.2019 r. (dostęp: 7.11.2019).

rocznej derogacji). UTK będzie mogło zwracać się do Agencji z wnioskami o wydanie opinii w zakresie aspektów bezpieczeństwa i interoperacyjności.

Na podstawie powyższego uprawniony jest wniosek, że działalność urzędów regulacyjnych dla sektora kolejowego podlega postępującej harmonizacji przepisów, szczególnie w zakresie regulacji rynku kolejowego, bezpieczeństwa funkcjonowania rynku kolejowego, interoperacyjności i spójności technicznej. Po stronie Urzędu Transportu Kolejowego oznacza to intensyfikację koniecznej współpracy międzynarodowej, przede wszystkim ze strukturami Komisji Europejskiej (szczególnie w obszarze regulacji rynku kolejowego) i Agencji (w obszarze bezpieczeństwa, interoperacyjności oraz spójności technicznej).

## Bibliografia

- Będkowski-Kozioł M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, IKA 2014, 7, s. 36–56.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 2012.343.32 z dnia 14.12. 2012).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.
- Krajowy Plan Kolejowy do 2023 r.
- Pieriegud J., *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, 1(4).

*Przewodniki po IV pakiecie kolejowym – jednolite certyfikaty bezpieczeństwa, UTK, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/14939,Przewodniki-po-IV-pakiecie-kolejowym-jednolite-certyfikaty-bezpieczenstwa.html>; 24.04.2019 r. (dostęp: 7.11.2019).*

*Zięba M., Nowe kluczowe rozporządzenia wykonawcze w ramach filaru technicznego IV pakietu kolejowego, IKA 2018, 7, s. 119–122.*