



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym
(druk nr 603)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym ma dostosować prawo polskie do tzw. trzeciego pakietu kolejowego:

- rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str. 14),
- dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str. 51),
- dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str. 44).

W ustawie zaproponowano otwarcie rynku kolejowych międzynarodowych przewozów pasażerskich wraz z prawem do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania na każdej stacji znajdującej się na trasie międzynarodowej i wysiadania na innej takiej stacji, w tym na stacjach znajdujących się w tym samym państwie członkowskim, wraz z możliwością wprowadzenia ograniczeń takich przewozów, gdy zagrożona jest równowaga ekonomiczna krajowych usług publicznych.

Przewoźnikowi kolejowemu mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, uprawnionemu do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego na podstawie

przepisów obowiązujących w państwie, w którym znajduje się jego siedziba, przysługiwać będzie od dnia 1 stycznia 2010 r. prawo dostępu do infrastruktury kolejowej, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów kolejowych. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego będzie uprawniony do wydania decyzji w sprawie ograniczenia dostępu do infrastruktury kolejowej, jeżeli większość planowanych przez przewoźnika przewozów będzie wykonywana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jeżeli planowane połączenie międzynarodowe naruszy równowagę ekonomiczną usług wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, jako organ nadzorujący przestrzeganie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, będzie rozpatrywał skargi pasażerów dotyczące naruszenia ich praw przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem. W przypadku, gdy skarga będzie uzasadniona, Prezes UTK wyda decyzję administracyjną, w której określi zakres nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia.

W związku z obowiązkiem wdrożenia do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty, w ustawie zaproponowano stworzenie systemu uznawania kwalifikacji zawodowych maszynistów oraz określono zasady ich szkolenia, egzaminowania i wydawania licencji i świadectw maszynisty.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego będzie organem właściwym do wydawania, przedłużania ważności, zawieszania i cofania licencji maszynisty oraz aktualizacji danych zawartych w licencji i wydawania jej wtórników.

Licencję maszynisty będzie mogła uzyskać osoba, która:

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

Licencja maszynisty będzie wydawana odpłatnie, na okres 10 lat. Po upływie tego okresu, Prezes UTK, na wniosek maszynisty, przedłuży ważność licencji, wydając ją na

kolejne 10 lat po uprzednim sprawdzeniu czy maszynista spełnia wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne niezbędne do jej uzyskania.

Ustawa nakłada na Prezesa UTK obowiązek prowadzenia rejestru licencji maszynistów, listy podmiotów uprawnionych do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencje i świadectwa maszynisty oraz do przeprowadzania badań lekarskich maszynistów.

Świadectwa maszynisty wydawać mają przewoźnicy kolejowi i zarządcy infrastruktury kolejowej, dla maszynistów przez nich zatrudnionych lub świadczących usługi na innej niż stosunek pracy podstawie. Warunkiem niezbędnym do uzyskania świadectwa maszynisty będzie:

- 1) posiadanie licencji maszynisty,
- 2) odbycie szkolenia i zdanie egzaminu,
- 3) spełnianie wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, określonych w przepisach wykonawczych do ustawy.

Świadectwo maszynisty uprawniać ma do prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego i jest ważne jedynie na określonej w nim infrastrukturę kolejową i kategorię uprawnień. Ustawa rozróżnia dwie kategorie uprawnień:

- 1) kategorię A – obejmującą lokomotywy manewrowe, pociągi robocze, pojazdy kolejowe do celów utrzymaniowych i lokomotywy używane do manewrów,
- 2) kategorię B – obejmującą przewóz osób lub rzeczy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 41. posiedzeniu w dniu 7 maja br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Ustawą zajmowała się w Sejmie Komisja Infrastruktury. W toku prac nad projektem zaproponowano przesunięcie terminów otwarcia rynku pasażerskich przewozów międzynarodowych - poprawki te nie znalazły poparcia.

III. Uwagi

- 1) Zgodnie z ust. 4a dodawanym do art. 13, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest właściwy do rozpatrywania skarg w sprawach, o których mowa w art. 22b ust. 4. Art. 22b ust. 4 stanowi natomiast, że przewoźnicy kolejowi i zarządcy infrastruktury kolejowej

ustanawiają procedury wydawania świadectw maszynisty, będące częścią ich systemu zarządzania bezpieczeństwem. Z takiego brzmienia przepisu nie można wywnioskować, czy chodzi o skargi maszynistów na procedury wydawania świadectw (wówczas nie wiadomo, jakie uprawnienia przysługują Prezesowi, jeżeli uzna skargę za zasadną), czy też o skargi na decyzje o wydaniu świadectwa (w tym przypadku określenie skarga jest nieadekwatne, ponieważ od decyzji przysługuje odwołanie).

- 2) W myśl art. 22b ust. 1 przewoźnicy kolejowi i zarządcy infrastruktury kolejowej wydają świadectwa maszynistom przez nich zatrudnionym lub świadczącym usługi na ich rzecz. Art. 22b ust. 4 stanowi natomiast, że przewoźnicy i zarządcy ustanawiają procedury wydawania świadectw maszynisty, określając w nich w szczególności tryb wydawania świadectwa maszynisty, aktualizacji danych w nim zawartych, jego zawieszania i cofania oraz tryb odwołania się od decyzji dotyczącej wydania świadectwa (art. 22b ust. 5 pkt 1 i 2). Użyte w art. 22b ust. 5 pkt 2 określenie "decyzja" sugeruje, że świadectwo maszynisty wydaje się, zawiesza i cofa w drodze decyzji administracyjnej, stosując reżim prawny wynikający z Kodeksu postępowania administracyjnego. Za taką interpretacją przemawia charakter świadectwa maszynisty, dokumentu od którego zależy możliwość podjęcia pracy przez maszynistę, a więc kształtującego sytuację adresata normy prawnej. Zasady i tryb wydawania dokumentu mającego wpływ na prawa i obowiązki obywatela powinny być uregulowane w akcie prawa powszechnie obowiązującego - w ustawie, a kwestie mniej istotne - w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie. Art. 22b ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy, przekazujący sprawy takie jak tryb wydawania świadectwa maszynisty oraz tryb odwołania się od decyzji dotyczącej wydania świadectwa, do procedur ustanawianych przez przewoźników i zarządców infrastruktury - aktów o charakterze wewnętrznym, może powodować wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 2 i art. 87 Konstytucji, a w szczególności z zasadą wyłączności ustawy w sprawach praw i obowiązków obywateli.
- 3) Zgodnie z art. 2 noweli, wskazanych w nim przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Zamieszczenie takiej normy prawnej w art. 2 ustawy nowelizującej wydaje się istotnym błędem legislacyjnym. Art. 2 - art. 6 noweli to w założeniu ustawodawcy przepisy przejściowe, regulujące wpływ zmian zaproponowanych w art. 1 na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych. Przepisy przejściowe mają charakter jedynie epizodyczny i nie zostaną

wprowadzone do treści ustawy zmienianej przy okazji ogłaszania jej tekstu jednolitego. Art. 2 niniejszej ustawy nie jest w istocie przepisem przejściowym (zakres jego obowiązywania nie został ograniczony w czasie), ale normą merytoryczną wskazującą na zakres zastosowania rozporządzenia wspólnotowego w krajowym porządku prawnym. Pozostawienie jej w art. 2 ustawy nowelizującej, zamiast włączenia do ustawy nowelizowanej pozostaje więc w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej, a w praktyce znacznie utrudni adresatom dotarcie do treści normy.

IV. Propozycje poprawek

1) w art. 1 w pkt 2 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

"w art. 10 w ust. 1 w pkt 4 dodaje się średnik oraz dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:";

2) w art. 1 w pkt 6 skreśla się wyraz "sprzedawcy, ";

3) w art. 1 w pkt 9, w art. 22d w ust. 3 w pkt 1 wyrazy "wykaz stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzących określone rodzaje pojazdów kolejowych oraz prowadzących pojazdy kolejowe metra" zastępuje się wyrazami "wykaz stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych oraz pojazdów kolejowych metra";

4) w art. 1 w pkt 9, w art. 22e w ust. 5 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

"Art. 66 ust. 4 stosuje się";

5) w art. 3 w ust. 1 po wyrazach "z zastrzeżeniem art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29" dodaje się wyrazy "tego rozporządzenia"

Maciej Telec
Główny legislator