

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 368

## Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola

Redaktorzy naukowi

Jan Gola

Wojciech Szydło



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Barbara Cibis  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-486-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Maciej Błażewski:</b> Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowy kolejowych.....	9
<b>Joanna Czesak:</b> Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym .....	19
<b>Jan Gola:</b> Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?.....	35
<b>Stefan Akira Jarecki:</b> Tabor a konkurencja w pasażerskich przewozach kolejowych.....	45
<b>Karol Kłosowski:</b> Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka .....	65
<b>Jakub Kociubiński:</b> Finansowanie usługi publicznej a otwarcie rynku transportu kolejowego – wewnętrzna sprzeczność?.....	83
<b>Maciej Kruszyna:</b> Punkt widzenia pasażerów na regulacje i deregulacje w pasażerskich przewozach kolejowych .....	101
<b>Łukasz Piekaj:</b> Public Service Obligation – obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym.....	112
<b>Kamilla Pomorska:</b> Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego .....	123
<b>Monika Przybylska:</b> Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK.....	140

## Summaries

<b>Maciej Błażewski:</b> Rationing of commence of the construction works on the construction of railway .....	9
<b>Joanna Czesak:</b> Legal construction of licenses in railway transport.....	19
<b>Jan Gola:</b> President of the Railway Transport Office – an independent regulatory body?.....	35
<b>Stefan Akira Jarecki:</b> The rolling stock vs. competition in passenger rail transport.....	45
<b>Karol Kłosowski:</b> Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on rail passengers’ rights and obligations – theory and practice.....	65
<b>Jakub Kociubiński:</b> Public service obligation vs. the liberalization of rail transport market – internal contradiction? .....	83

---

<b>Maciej Kruszyna:</b> The passengers point of view on the regulations and deregulations in the passenger rail transport.....	101
<b>Łukasz Piekaj:</b> PSO – Public Service Obligation in common railway transport.....	112
<b>Kamilla Pomorska:</b> Protection of business secret in the proceedings before the President of Rail Transport Office .....	123
<b>Monika Przybylska:</b> Open access decision as a regulatory instrument of the President of the Office for Railway Transport .....	140

**Jan Gola**

Uniwersytet Wrocławski

---

## **PREZES URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO – NIEZALEŻNY ORGAN REGULACYJNY\***

---

## **PRESIDENT OF THE RAILWAY TRANSPORT OFFICE – AN INDEPENDENT REGULATORY BODY?**

---

DOI: 10.15611/pn.2014.368.03

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy niezależności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw, aby uznać Prezesa UTK za organ w pełni niezależny, kierujący się bezstronnością i obiektywizmem. Jego wybór nie jest wolny od wpływów politycznych i biznesowych. Występuje zagrożenie zmarginalizowania przesłanki merytorycznej wiedzy osoby, która miałaby pełnić tę funkcję publiczną. Wskazane w artykule postulaty *de lege ferenda* mogłyby się przyczynić do lepszego wydatkowania środków publicznych i ograniczałyby mechanizmy bardzo groźnej patologii życia społecznego, jaką jest korupcja. Wskazano, że ustawodawca powinien wprowadzić mechanizmy jurydyczne dotyczące większej transparentności działań Prezesa UTK oraz eliminujące konflikt interesów, który może zagrażać niezależności.

**Słowa kluczowe:** transport kolejowy, regulacja, niezależność.

**Summary:** The article concerns the independence of the President of the Railway Transport Office (RTO). In the current legislation, there are no grounds to consider the President of RTO a fully independent body, guided by impartiality and objectivity. Their choice is not free from political influence and business. There is a risk to marginalize the evidence of substantive knowledge of the person who would perform this public function. Postulates *de lege ferenda*, indicated in the article, could contribute to better public spending and limit the very menacing mechanisms of social pathology which is corruption. It was pointed out that the legislator should introduce a juridical mechanisms for the greater transparency of activities of the President of RTO and to avoid conflict of interests that could compromise their independence.

**Keywords:** railway transport, regulation, independence.

---

\* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr DEC-2013/08/A/HS5/00642).

## 1. Wstęp

Organy regulacyjne zajmują obecnie znaczące miejsce w strukturze administracji gospodarczej. Na wstępie należy zaznaczyć, że cele regulacji nakierowane są na realizację dobra wspólnego przez zapewnienie ciągłości i powszechności świadczenia usługi publicznej. Wymuszają one zmiany struktury organizacyjnej, które prowadzą do wyodrębnienia nowego typu organów<sup>1</sup>.

Pojęcie krajowego organu regulacyjnego (*national regulatory authority*) jest pojęciem prawnym. Występuje ono w szczególności w przepisach prawa Unii Europejskiej odnoszących się do sektorów sieciowych. Pamiętać trzeba, że w demokratycznym państwie prawnym działalność regulacyjna krajowych organów regulacyjnych jest koherentnie sprzężona z powinnością przestrzegania oraz wdrażania przez te organy fundamentalnych zasad związanych z wolnością gospodarczą<sup>2</sup>. Zasady te obligują organy do zachowań, które są przejawem respektowania podstawowych praw podmiotów gospodarczych<sup>3</sup>.

Trzeba więc zaznaczyć, że rola, jaką odgrywają organy regulacyjne, jest bardzo istotna w społecznej gospodarce rynkowej<sup>4</sup>. Jeśli ich decyzje są wydawane w sposób prawidłowy i transparentny możliwy jest wtedy prawidłowy rozwój gospodarki danego kraju. Olbrzymie znaczenie ma również sądowa kontrola prawnych form działania organów regulacyjnych. Kontrola sądu pozytywnie wpływa na ograniczenie nieprawidłowości pojawiających się w tych ważnych dla państwa sferach. Kontrola sprawowana przez niezależny sąd może zmierzać do uchylecia zaskarżonej decyzji i do przekazania sprawy krajowemu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpatrzenia lub do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Trzeba pamiętać, że niezależny sąd może zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i tym samym wpływać na rozwój gospodarki<sup>5</sup>.

W artykule zostaną przedstawione podstawowe znamiona niezależności, która powinna występować również w przypadku działalności krajowych organów re-

---

<sup>1</sup> R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 230.

<sup>2</sup> Wprowadzenie regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym sprzyja m.in. rozbijaniu naturalnych monopolii, spójności sieci kolejowych oraz ochronie infrastruktury. Zob. A. Żurawik [w:] J. Grabowski i in., *Systemu Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 363.

<sup>3</sup> Por. M. Szydło, *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, *International Journal of Constitutional Law* 2012, 10(4), *passim*.

<sup>4</sup> Por. J. Gola, M. Przybylska, *Krajowy parlament jako regulator sektora energii odnawialnej*, [w:] M. Szydło, W. Szydło (red.), *Parlament jako instytucjonalny uczestnik sektorów sieciowych*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2014.

<sup>5</sup> Prawo odwołania do sądu należy do praw podstawowych Unii Europejskiej i nigdy nie powinno zostać zniesione kosztem efektywnej regulacji.

gulacyjnych. Postaram się odpowiedzieć także na pytanie, czy owa niezależność cechuje działania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

## 2. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Jednym z organów regulacyjnych w Polsce jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK). Jest on centralnym organem administracji rządowej i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu prawa Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego<sup>6</sup>. Jego zadania i funkcje zostały uregulowane przez normodawcę w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej utk)<sup>7</sup>.

Zgodnie z tym aktem prawnym<sup>8</sup> Prezes UTK<sup>9</sup> jest organem właściwym 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<sup>10</sup>. W zakresie regulacji transportu kolejowego sprawuje nadzór m.in. nad zapewnieniem przewoźnikom kolejowym niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej, nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności rozpatruje wnioski o udostępnienie tras pociągów i dotyczące naliczania opłat oraz wydawania decyzji w sprawie otwartego dostępu<sup>11</sup>.

W zakresie regulacji transportu kolejowego Prezes UTK wydaje na wniosek albo z urzędu decyzje. Może w całości lub w części nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymaga tego interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (zob. art. 13 ust. 6 i 6a utk). Istotną rolę odgrywa fakt jego powoływania przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze naboru o charakterze otwartym i konkurencyjnym, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu<sup>12</sup>. Normodawca nie precyzuje jednak w sposób właściwy procedury konkursowej.

---

<sup>6</sup> Zob. A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.

<sup>8</sup> Normodawca wprowadził w tym miejscu ustawy katalog zamknięty spraw, w których właściwy jest Prezes UTK.

<sup>9</sup> Stanowiska Prezesa UTK może zajmować osoba, która: 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 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym; ma wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa UTK. Art. 11 ust. 4 utk.

<sup>10</sup> Zob. wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r. (VI ACa 1473/13).

<sup>11</sup> Zob. <http://www.utk.gov.pl/pl/urzed/150,Informacja-o-Urzedzie-Transportu-Kolejowego.html> (29.11.2014).

<sup>12</sup> Zob. art. 11 utk.

Nie jest jasne „w jaki sposób minister właściwy do spraw transportu spośród wyłonionych kandydatów dokonuje wyboru osoby na stanowisko Prezesa UTK. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa o transporcie kolejowym nie precyzuje, którego spośród trzech kandydatów wybierze minister właściwy do spraw transportu. Z komentowanego przepisu wynika również, że zespół może przedstawić nie więcej niż trzech kandydatów, a co za tym idzie – ma również prawo do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw transportu kandydatów w liczbie od 1 do 3. Wybór jednego spośród wskazanych przez zespół kandydatów należy zatem już wyłącznie do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu”<sup>13</sup>.

### 3. Niezależność organu regulacyjnego

Nie ulega wątpliwości, że organy regulacyjne powinny być niezależne. Warto wspomnieć, że według *Słownika języka polskiego* „niezależny” to: niepodporządkowany komuś, czemuś, decydujący o sobie; niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś; wygłaszający bezstronne opinie; niepodległy, wolny<sup>14</sup>.

Trzeba zaznaczyć w tym miejscu, że „wyposażenie organów regulacyjnych w odpowiedni zakres samodzielności działania jest warunkiem *sine qua non* osiągnięcia złożonych celów regulacji”<sup>15</sup>. Niezależność powinna być determinowana ciągłością działania organów regulacyjnych, która przejawia się z kolei w procedurze powoływania i odwoływania tych organów, a także w ich kadencyjności<sup>16</sup>.

Osobnym problemem badawczym związanym z niezależnością organów regulacyjnych jest ich finansowanie, które – co trzeba pamiętać – może mieć znaczący wpływ na stopień takiej niezależności. Wydaje się konieczne zwrócenie uwagi na finansowanie działalności urzędów regulacyjnych oraz prezesów tych urzędów i pozostałych pracowników<sup>17</sup>. Urzędy finansowane są z budżetu państwa na zasadach określonych przez ustawodawcę w ustawie dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup>. Natomiast prezesi oraz ich zastępcy wynagradzani są według norm przyjętych w ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>19</sup>. Ostatnia wyżej wskazana grupa finansowana jest na podstawie zasad określonych w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych

<sup>13</sup> M. Szreniawska, *Komentarz do art.11 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, lex.pl.

<sup>14</sup> Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, A-K, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1988, s. 373.

<sup>15</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, MADO, Toruń 2012, s. 150.

<sup>16</sup> Tamże, s. 154.

<sup>17</sup> Zob. H. Szewczyk, *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 10, *passim*.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 79, poz. 430 z późn. zm.



ustaw<sup>20</sup>. Przyjęty w naszym kraju system finansowania niestety wpływa na niezależność organów regulacyjnych. Istnieje bowiem ryzyko, że rząd może wykorzystywać tę sferę związania i wpływać na działalność organów<sup>21</sup>.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej „państwa członkowskie zagwarantują niezależność krajowych organów regulacyjnych [...]. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i aktów powiązanych organ regulacyjny: a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego”<sup>22</sup>.

W literaturze wskazuje się, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dużą swobodę w kształtowaniu elementów składających się na strukturę i status organów regulacyjnych. Mogą one na przykład w sposób dowolny określać procedurę powoływania osób mających pełnić funkcję tych organów, uwzględniając przy tym gwarantowaną przez prawo Unii Europejskiej niezależność<sup>23</sup>.

M. Szydło zaznacza, że niezależność krajowych organów regulacyjnych jest realizowana w dwóch zasadniczych płaszczyznach – jest ona niezależnością od regulowanych przedsiębiorstw (od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorach sieciowych) oraz niezależnością od innych władz publicznych<sup>24</sup>. Wyróżnia się następujące typy niezależności:

- organizacyjną,
- finansową,
- wewnętrznego zarządzania,
- decyzyjną<sup>25</sup>.

Warto wskazać, że niezależność krajowych organów regulacyjnych zwiększa zaufanie ze strony inwestorów regulowanych przedsiębiorstw dlatego, że organ będzie funkcjonował w sposób obiektywny i przejrzysty<sup>26</sup>. Przyczynia się to do rozwoju gospodarki danego państwa i efektywności rynku.

#### 4. Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

Wymóg niezależności Prezesa UTK wynika z dyrektywy 2012/34/UE<sup>27</sup>. Zastąpiła ona dyrektywę 2011/14/WE, w której unijny normodawca stwierdził, że organem

<sup>20</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 79, poz. 431 z późn. zm.

<sup>21</sup> M. Przybylska, wyd. cyt., s. 162.

<sup>22</sup> Art. 3 ust. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej L 108/33.

<sup>23</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>24</sup> Tamże, s. 80.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże, s. 112.

<sup>27</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.U. L 343.

regulacyjnym w sektorze kolejowym może być minister lub inny organ niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy<sup>28</sup>.

Zgodnie z nową dyrektywą organ regulacyjny „jest niezależny oraz odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Jest on również niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Ponadto organ ten zachowuje funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych” (art. 55 dyrektywy 2012/34/UE). Nowe regulacje dotyczące przedmiotowego zagadnienia nie przewidują więc przekazania funkcji regulacyjnych ministrom.

Organ regulacyjny powinien działać niezależnie od wszelkich interesów rynkowych związanych z sektorem kolejowym i dlatego nie powinny go łączyć z jakimiśkolwiek przedsiębiorstwami lub podmiotami podlegającymi regulacji żadne interesy lub powiązania biznesowe. W tym celu osoby, które pełnią wskazaną funkcję, składają corocznie deklarację o zaangażowaniu i oświadczenie o braku konfliktu interesów, wskazując wszelkie bezpośrednie lub pośrednie interesy, które można uznać za zagrażające ich niezależności i które mogłyby wpływać na wykonywanie przez nie jakichkolwiek zadań. Wycofują się one z podejmowania decyzji w przypadkach dotyczących przedsiębiorstw, z którymi łączył je bezpośredni lub pośredni związek w roku poprzedzającym wszczęcie procedury.

Unijny normodawca wskazuje też, że po upływie kadencji w organie regulacyjnym osoby te nie mogą zajmować jakichkolwiek stanowisk ani wykonywać jakichkolwiek obowiązków służbowych w którymkolwiek z przedsiębiorstw lub podmiotów podlegających regulacji przez okres nie krótszy niż jeden rok (zob. art. 55 i n. dyrektywy 2012/34/UE)<sup>29</sup>. Przedstawiciele doktryny wskazują, że organ powinien być niezależny od przedsiębiorstw kolejowych na trzech płaszczyznach:

- formy prawnej,
- organizacyjnej,
- w procesie podejmowania decyzji<sup>30</sup>.

Należy przychylić się do poglądu, zgodnie z którym sektor kolejowy w Polsce nie ma obecnie organu spełniającego kryteria organu regulacyjnego w ścisłym znaczeniu. R. Stasikowski zauważa, że w naszym kraju, z wyjątkiem lat 2005-2006,

<sup>28</sup> Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz.U. L 75 z 15 marca 2001.

<sup>29</sup> Zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 grudnia 2009 w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Niemcom*, C-424/07, pkt 88-94.

<sup>30</sup> W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 162.

nie wyposażono takiego organu nawet w pozory niezależności od wpływów politycznych<sup>31</sup>. Jego zdaniem sama niezależność jest zawsze sposobem realizacji innych wartości – jest konstrukcją pomocniczą. Autor wskazuje, że „wymóg niezależności odnosić należy do prawnej separacji czynności decyzyjnych, organizacyjnych i finansowych Prezesa UTK od wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw działających w sektorze kolejowym. Nie jest więc to niezależność w samej strukturze administracji względem innych organów”<sup>32</sup>.

Sama niezależność jest środkiem mającym zabezpieczyć wymóg bezstronności i obiektywizmu w działaniach Prezesa UTK<sup>33</sup>. Bezstronność i obiektywizm przyczyniają się zaś do prawidłowości wydatkowania środków publicznych oraz służą zapobieganiu korupcji w administracji publicznej<sup>34</sup>. Istotny jest fakt, że w obecnym porządku jurydycznym nie obowiązuje kadencyjność w stosunku do Prezesa UTK. Może to prowadzić do powoływania i odwoływania tego organu przez Prezesa Rady Ministrów w każdej chwili, bez podania uzasadnionej przyczyny. *De lege ferenda* taki stan powinien się zmienić<sup>35</sup>. Poza tym minister nie powinien mieć wpływu na powołanie organu regulacyjnego. Zmienione powinny być także przepisy tzw. ustawy antykorupcyjnej<sup>36</sup>, m.in. w zakresie obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz wprowadzenia rzezonego wcześniej okresu karencji<sup>37</sup>.

Wskazać należy, że na niezależność Prezesa UTK wpływa też sądowa kontrola wydawanych przez niego decyzji. Jest ona konieczna w demokratycznym państwie prawnym. Ów wpływ ocenić jednak należy pozytywnie – mimo *de facto* ograniczenia niezależności. Aby w sposób prawidłowy funkcjonowało państwo i rozwijała się gospodarka, działalność organów regulacyjnych musi być poddana kontroli organu

<sup>31</sup> R. Stasikowski, wyd. cyt., s. 304.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Por. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, *passim*.

<sup>35</sup> M. Przybylska, wyd. cyt., s. 161.

<sup>36</sup> Zob. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r., nr 106, poz. 679 z późn. zm.

<sup>37</sup> Por. J. Itrich-Drabek, *Przeciwdziałanie korupcji w administracji publicznej oraz jego geneza – specyfika zjawiska korupcji w ujęciu politologicznym*, [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; K. Kiczka, *Z zagadnień ograniczeń antykorupcyjnych w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; J. Gola, *Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XXII, Wydawnictwo UWr, Wrocław 2008; J. Cartier-Bresson, *Pratiques et contrôle de la corruption*, Monchrestien, Paris 1997; A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008; J. Gola, *La corruption dans l'approche économique*, *Ekonomia* 2013, nr 19/3 s. 21-27; J. Gola, *Uwagi o środkach prewencyjnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2013, s. 172-183.

sądowego. Jest ona uruchamiana na wniosek podmiotów, do których skierowano decyzję. Wskazać należy, że prawo odwołania do sądu należy do praw podstawowych Unii Europejskiej i nie może zostać zniesione kosztem efektywnej regulacji. Kontrola sprawowana przez niezależny sąd może zmierzać do uchylenia zaskarżonej decyzji i do przekazania sprawy krajowemu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpatrzenia lub do uchylenia zaskarżonej decyzji i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie<sup>38</sup>. Od decyzji Prezesa UTK służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym. W razie uwzględnienia odwołania sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Postępowanie antymonopolowe jest dwuinstancyjne. Od wyroku sądu przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>39</sup>. To właśnie sąd bada m.in. obiektywizm organów w odniesieniu do konkurencyjnej działalności przedsiębiorców wykonujących swoją działalność w sektorach infrastrukturalnych, które znalazły się w identycznej lub analogicznej sytuacji faktycznej lub prawnej<sup>40</sup>. Kontrola sądu pozytywnie wpływa na ograniczenie nieprawidłowości pojawiających się w tych ważnych dla państwa sferach. Niezależny sąd może zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i tym samym w sposób pośredni wpływać na rozwój gospodarki.

## 5. Wnioski

W obecnie obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw, aby uznać Prezesa UTK za organ w pełni niezależny, *in concreto* kierujący się bezstronnością i obiektywizmem. Jego wybór nie jest wolny od wpływów politycznych i istnieje zagrożenie zmarginalizowania przesłanki merytorycznej wiedzy osoby, która miałaby pełnić tę funkcję publiczną. Wskazane w artykule postulaty *de lege ferenda* przyczynić mogłyby się do lepszego wydatkowania środków publicznych i ograniczałyby mechanizmy bardzo groźnej patologii życia społecznego, jaką jest korupcja.

Uzależnienie działalności tytułowego krajowego organu regulacyjnego od wpływów wywieranych przez politykę negatywnie może oddziaływać na gospodarkę poprzez zmniejszenie inwestycji w sektorze kolejowym. Trzeba także pamiętać, że omawiany centralny organ administracji rządowej nie jest całkowicie niezależny od wpływów przedsiębiorstw działających na rynku, co również należy ocenić ne-

---

<sup>38</sup> Trzeba pamiętać także, że jednostki dotknięte decyzjami krajowych organów konkurencji oraz organów regulacyjnych, wydanymi w ramach bezpośredniego stosowania prawa unijnego lub wydanymi w ramach stosowania prawa krajowego wdrażającego prawo Unii, mają na podstawie art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem.

<sup>39</sup> Zob. art. 14 utk.

<sup>40</sup> Por. Ł. Gołąb, *Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2012, nr 3, s. 39 i n.

gatywnie. Normodawca powinien wprowadzić mechanizmy jurydyczne dotyczące większej transparentności działań Prezesa UTK oraz eliminujące konflikt interesów, który może zagrażać niezależności. Trzeba jednak pamiętać, że pozytywną rolę w ograniczeniu swobody działania organu odgrywa sądowa kontrola decyzji sprawowana przez niezawisły sąd, która jest przejawem istnienia w Polsce zasady demokratycznego państwa prawnego.

## Literatura

- Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Cartier-Bresson J., *Pratiques et contrôle de la corruption*, Monchrestien, Paris 1997.
- Gola J., *Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego. Tom XXII*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Gola J., *La corruption dans l'approche économique*, *Ekonomia* 2013, nr 19/3.
- Gola J., Przybylska M., *Krajowy parlament jako regulator sektora energii odnawialnej* [w:] M. Szydło, W. Szydło (red.), *Parlament jako instytucjonalny uczestnik sektorów sieciowych*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2014.
- Gola J., *Uwagi o środkach prewencyjnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności gospodarczej Tendencje rozwojowe*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2013.
- Gołąb Ł., *Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2012, nr 3.
- Grabowski J., Kieres L., Wałaszek-Pyziół A., Blicharz R., Długosz T., Horubski K., Kiczka K., Pawełczyk M., Swora M., Szydło M., Włudyka T., Żurawik A., *Systemu Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
- <http://www.utk.gov.pl/pl/urzed/150,Informacja-o-Urzedzie-Transportu-Kolejowego.html>.
- Itrich-Drabek J., *Przeciwdziałanie korupcji w administracji publicznej oraz jego geneza-specyfika zjawiska korupcji w ujęciu politologicznym*, [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kiczka K., *Z zagadnień ograniczeń antykorupcyjnych w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, MADO, Toruń 2012.
- Słownik języka polskiego PWN*, t. I A-K, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1988.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013.
- Szewczyk H., *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 10.
- Szeniawska M., *Komentarz do art.11 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, lex.pl.
- Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

- 
- Szydło M., *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, *International Journal of Constitutional Law* 2012, 10(4).
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.