

**Dr Elżbieta Małecka**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Filia w Jaśle

ORCID: 0000-0002-1484-1383

e-mail: elzbieta\_malecka@interia.eu

# Nowe zadanie Prezesa UTK — uzgadnianie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

New task of the President of the Office of Rail Transport —  
negotiating the draft of the local spatial management plan

## Streszczenie

Celem opracowania jest analiza nowego zadania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wprowadzonego ustawą z 30.08.2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1815). Wskazana ustawa w art. 9 dokonuje nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje właściwy organ do uzgodnienia z Prezesem UTK projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego (art. 17 pkt 6 u.p.z.p.), oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym (art. 53 ust. 4 pkt 9a u.p.z.p.). Zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 2 oraz art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Prezes UTK uzgadnia również decyzje o warunkach zabudowy i projekty planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W artykule Autorka dowodzi, że na Prezesa UTK, który jest organem regulacyjnym w sektorze transportu kolejowego, zostało nałożone zadanie niezwiązane z ustawowo określonym zakresem jego działań.

**Słowa kluczowe:** Prezes UTK, praktyki monopolistyczne

JEL: K21

## Wstęp

Cel artykułu stanowi analiza nowego zadania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wprowadzonego ustawą z 30.08.2019 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomu-

## Abstract

The aim of this paper is to analyse the new task of the President of the Office of Rail Transport introduced by the Act of 30th August 2019 on supporting the development of telecommunication services and networks and certain other acts (Journal of Laws, item 1815). The aforementioned Act in Article 9 amends the Act on spatial planning and management. The amended Act on spatial planning and management obligates the appropriate body to negotiate with the President of the Office of Rail Transport the draft of the local spatial management plan if the manner of managing the land adjacent to a railway line of state significance or change of this manner can impact the safety of railway traffic (Art. 17, section 6 of the Act on public procurement law) as well as the decision on locating public purpose investment — in relation to the areas adjacent to a railway line of state significance (Art. 53, par. 4, section 9a of the Act on public procurement law). Pursuant to the wording of Art. 41, par. 2 and Art. 60, par. 1 of the Act on public procurement law the President of the Office of Rail Transport also negotiate: decisions on the conditions of development and drafts of voivodeship spatial management plan. In the article, the author proves that the President of the Office of Rail Transport, who is a regulatory body in the rail transport sector, has been assigned a task not related to the statutory scope of his activities.

**Keywords:** President of the Office of Rail Transport, monopolistic practices

nikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1815, dalej: ustawa z 30.08.2019 r.). Na podstawie znowelizowanych przepisów Prezes UTK uzgadnia z właściwym organem: projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub

zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym, decyzję o warunkach zabudowy oraz projekty planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

W artykule Autorka udowadnia tezę, że na Prezesa UTK, który jest organem regulacyjnym w sektorze transportu kolejowego, nałożono zadanie niezwiązane z ustawowo określonym zakresem jego działań.

Inspiracją do napisania artykułu była nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona ustawą z 30.08.2019 r. Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań będą przepisy prawa oraz kolejne wersje projektu wskazanej ustawy. Analizie zostaną poddane również monografie i artykuły naukowe, a także dokumenty wykorzystywane w procesie legislacyjnym tej ustawy. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz analityczno-syntetyczną. W pierwszej kolejności z dostępnych materiałów zostały wybrane elementy kompatybilne z omawianym tematem, w drugiej zaś dokonano analizy semantycznej, komparatystycznej oraz strukturalnej.

## Status prawny Prezesa UTK

Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej oraz krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu prawa Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego. Jego zadania i funkcje zostały uregulowane w ustawie z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043, dalej t.k.u.).

Zgodnie z art. 10 t.k.u. Prezes UTK 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, interoperacyjności i spójności technicznej transportu kolejowego, licencji i świadectw maszynistów. W zakresie regulacji transportu kolejowego Prezes UTK sprawuje nadzór: nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej, nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, nad przestrzeganiem przez zarządców, przewoźników kolejowych i operatorów obiektów infrastruktury usługowej przepisów ustawy dotyczących rachunkowości i niezależności zarządcy. Ponadto Prezes UTK opiniuje projekty planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym oraz projekty umów o świadczenie usług publicznych, wydaje decyzje dotyczące otwartego dostępu oraz pełni funkcję niezależnego organu wyznaczonego, o którym mo-

wa w art. 5 ust. 7 zdanie drugie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. (art. 13 ust. 1 t.k.u.).

Zakres zadań i kompetencji Prezesa UTK ulegał zmianom razem ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W wyniku tych zmian organ ten stał się krajowym regulatorem sektora kolejowego, podejmującym swoje działania w ramach europejskiej sieci administracji. Wpisują się one w zadania i kompetencje, które są charakterystyczne dla pierwotnej, reglamentacyjnej oraz policyjnej funkcji tego organu. Ten stan rzeczy stanowi źródło trudności z zakwalifikowaniem Prezesa UTK jako organu *stricto* regulacyjnego (Goss, 2017, s. 62; por. Wiktorowska, 2013, s. 17 i n.; Gołąb, 2009, s. 19 i n.; Miaskowski, 2012, s. 1124 i n.). Obszar obowiązków i kompetencji regulatorów kolejowych w krajach członkowskich UE był stopniowo rozszerzany, na co wpływały przyjmowane przez Komisję Europejską kolejne pakiety kolejowe. Z kwestii technicznych punkt ciężkości został przesunięty w kierunku regulacji ekonomicznej rynku kolejowego i ochrony konkurencji. Jednocześnie należy podkreślić, że ze względu na odmiennosc ram instytucjonalnych sektora kolejowego w poszczególnych krajach różna jest rola wyspecjalizowanych regulatorów kolejowych. W związku z tym wdrożenie ujednolitego modelu w praktyce jest zadaniem bardzo trudnym (Pieriegud, 2015, s. 89; zob. Engelhardt, 2018, s. 53 i n.).

Dokonując oceny działalności UTK z perspektywy dziesięciu lat od powstania tego organu, J. Pieriegud akcentował względnie szerokie kompetencje w zakresie regulacji transportu kolejowego w Polsce. Jednocześnie wskazał, że podjęte w ostatnich latach działania dotyczące zakresu kształtowania stawek dostępu czy przestrzegania praw pasażerów zdecydowały o wzmocnieniu roli Prezesa UTK jako regulatora krajowego rynku kolejowego (zob. Dyl, 2015, s. 10 i n.; Będkowski-Kozioł, Gołąb, 2013, s. 110 i n.). Jak twierdzi przywołany Autor, fakt, że Prezes UTK znajduje się w strukturze administracji rządowej, a jego działania są przyporządkowane ministrowi właściwemu ds. transportu, który jednocześnie nadzoruje działalność państwowego zarządcy infrastruktury, może być źródłem konfliktu interesów i nie sprzyja rozwojowi konkurencji na polskim rynku kolejowym (Pieriegud, 2015, s. 89 i n.). Podobne stanowisko prezentuje J. Gola, który wskazuje na uzależnienie działalności Prezesa UTK od wpływów wywieranych przez politykę, które może negatywnie oddziaływać na gospodarkę poprzez zmniejszenie inwestycji w sektorze kolejowym. Dodatkowo akcentuje, że omawiany centralny organ administracji rządowej nie jest całkowicie niezależny od wpływów przedsiębiorstw działających na rynku, co również należy ocenić negatywnie. Jednocześnie postuluje konieczność wprowadzenia mechanizmów jurydycznych dotyczących większej transparentności działań Prezesa UTK oraz eliminujących konflikt interesów, który może zagrażać niezależności tego organu. Autor ten podkreśla przy tym pozytywną rolę ograniczania swobody działania organu, jaką odgrywa sądowa kontrola decyzji sprawowana przez niezawisły sąd (Gola, 2014, s. 41 i n.).

Zdaniem Autorki charakter zadań Prezesa UTK jest przede wszystkim nakierowany na cel regulacji sektora transportu kolejowego. Oczywiście wśród zadań tego organu znajdują się zadania odnoszące się do bezpieczeństwa transportu kolejowego, np. kwestia licencji czy prowadzenie rejestrów, niemniej jednak taki typ zadań znajduje się również w gestii innych organów regulacyjnych (por. Liberadzki 2007, s. 39 i n.; Mężyk, 2003, s. 149 i n.; Ostapowicz, 2012, s. 76 i n.; Jarzeborzewski, 2006, s. 6 i n.; Miecznikowski i in., 2007, s. 98 i n.).

Analizując kwestię zadań i kompetencji Prezesa UTK, nie sposób pominąć kwestię instrumentów regulacyjnych przysługujących temu organowi. Uwagę zwraca kilka podziałów prezentowanych w doktrynie. Zgodnie z koncepcją T. Skoczego można wyróżnić instrumenty „służące regulacji uczestnictwa w rynku” oraz instrumenty „służące regulacji zachowań przedsiębiorstw”, wyróżnione ze względu na kryterium przedmiotu regulacji. Inny badacz, K. Strzykowski, wskazuje na środki prawne: reglamentacji, nadzoru, kontroli, rozstrzygania sporu oraz nakładania kar, wyróżnione ze względu na kryterium funkcji organu. Kolejny podział na instrumenty władcze i niewładcze, wyróżnione ze względu na kryterium formalne, prezentuje A. Walaszek-Pyziół. Inny podział opracował W. Hoff. Są to: decyzje regulacyjne *sensu stricto*, decyzje o przewadze elementów administracyjno-prawnych oraz działania pomocnicze regulacji, wyróżnione ze względu na kryterium formy prawnej podejmowanych działań (Lissoń, 2009, s. 326).

W kontekście art. 13 t.k.u. duże znaczenie ma koncepcja nadzoru regulacyjnego zaprezentowana w artykule M. Gossa. Zgodnie z nią nadzór regulacyjny wykonywany jest przez regulatora na dwóch płaszczyznach — w relacji organ–konkretny przedsiębiorca oraz w relacji organ–dany sektor.

Pierwsza płaszczyzna obejmuje weryfikację działalności danego podmiotu w odniesieniu do jej zgodności z przyjętą przez regulatora docelową wizją rynku i jego uczestników. Wśród problemów znajduje się zarówno spełnianie przez dany podmiot wymogów formalnych uczestnictwa w danym sektorze, jak i dysponowanie określonym potencjałem technicznym oraz kadrowym, powiązanych z przyjętym celem regulacyjnym. W większości przypadków do osiągnięcia tych celów wykorzystywane są instrumenty stosowane także w tradycyjnie pojmowanej reglamentacji, w tym indywidualne akty administracyjne niezbędne do prowadzenia działalności danego typu. Przy czym ich rola jest odmienna ze względu na ich powiązanie z zagadnieniem konkurencji.

Druga płaszczyzna dotyczy relacji organu i ogółu uczestników danego rynku. W tym obszarze regulator prowadzi systematyczne działania zmierzające do osiągnięcia w ramach danego sektora odpowiedniego stanu konkurencji. Podejmowane działania mają charakter etapowy. Przede wszystkim organ regulacyjny stale monitoruje sytuację, głównie pod kątem występowania niedozwolonych działań ze strony uczestników rynku, mających na celu stworzenie niepożądanych przez regulatora barier wejścia, ograniczających w sposób nieuprawniony dostęp nowym podmiotom (Goss, 2017, s. 67 i n.).

## Nowe zadanie Prezesa UTK

Ustawa z 30.08.2019 r. w art. 9 dokonuje nowelizacji ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej: u.p.z.p.), wprowadzając nowe zadanie Prezesa UTK. Znowelizowana u.p.z.p. zobowiązuje właściwy organ do uzgodnienia z Prezesem UTK:

- każdego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego (art. 17 pkt 6 u.p.z.p.);

- każdej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego — w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym (art. 53 ust. 4 pkt 9a u.p.z.p.).

Ponadto, mając na uwadze brzmienie art. 41 ust. 2 oraz art. 60 ust. 1 u.p.z.p. odwołujących się odpowiednio do przepisów art. 23–26 (w których wymieniony jest art. 17) oraz art. 53, Prezes UTK uzgadnia także:

- decyzje o warunkach zabudowy, oraz
- projekty planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

W uzasadnieniu projektodawca wskazał, że opisana zmiana w art. 17 pkt 6 i art. 53 ust. 4 wynika z konieczności zwiększenia zakresu ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego zapewnianego przez urządzenia łączności zdalnej, która to łączność może ulegać zakłóceniom lub degradacji w wyniku realizacji inwestycji w okolicach linii kolejowych o znaczeniu państwowym. W związku z tym proponuje się uzupełnienie katalogu podmiotów, z którymi należy uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego<sup>1</sup>. Należy podkreślić, że w przepisach art. 17 i art. 53 brak jest zawężenia zakresu uzgodnienia do kwestii związanych z łącznością.

Takie ukształtowanie przepisów skłania do zadania pytania, czy faktycznie Prezes UTK jest tym właściwym podmiotem. Racjonalnie można byłoby wytłumaczyć taką kompetencję dla zarządcy infrastruktury kolejowej (podobnie jak dla zarządcy drogi), którym zgodnie z art. 4 pkt 7 t.k.u. jest podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora (szerzej: Dopierała 2013, s. 54 i n.; Floriańczyk-Kardas 2014, s. 127 i n.). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na powstanie pewnego paradoksu prawnego. Wszystkie inwestycje kolejowe są wyłączone z powyższego reżimu i mają swoje szczegółowe uregulowania na mocy rozdziału 2b t.k.u. (art. 9n i n.).

Przepisy art. 9o wymieniają organy, z jakimi należy uzgodnić plany lub uzyskać opinie, i w tym katalogu nie ma Prezesa UTK. W związku z tym, jeżeli jest zamierzenie inwestycyjne na obszarze kolejowym, np. buduje się nową li-

nię kolejową, to Prezes UTK nie jest podmiotem właściwym do wydania opinii zgodnie z rozdziałem 2b, natomiast w uproszczeniu, jeżeli na działce przyległej do linii kolejowej o znaczeniu państwowym jest planowana inwestycja, to Prezes UTK stanowi organ, z którym należy uzgodnić takie zamierzenia.

### Metryka art. 9 ustawy z 30.08.2019 r.

Pierwotny projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie UD172), który pojawił się na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 3.12.2018 r.<sup>2</sup>, w art. 12 przewidywał zmianę u.p.z.p. jedynie w art. 61 ust. 2a, który miał otrzymać brzmienie: „2a. Przepisów ust. 1 pkt 1–4 nie stosuje się do inwestycji celu publicznego w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej, a także do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych”<sup>3</sup>.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana w art. 61 ust. 2a ustawy ma za cel usunięcie wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach nieobjętych planem miejscowym (tj. wymóg wynikający z art. 61 ust. 4 w związku z art. 50 ust. 1 ustawy)<sup>4</sup>. W ocenie skutków regulacji projektu UD172 w grupie podmiotów, na które oddziałuje projekt, uwzględniono Prezesa UTK. W projektowanych rozwiązaniach planowano odstępianie od obowiązku uzgodnień z Prezesem UTK decyzji o dostępie do infrastruktury technicznej, którą wydaje Prezes UKE na rzecz obowiązku opiniowania przez Prezesa UTK projektów tych decyzji.

W ramach uzgodnień międzyresortowych Rządowe Centrum Legislacji (RLC) przedstawiło stanowisko z 31.12.2018 r. (s. 12–14)<sup>5</sup>, w którym krytycznie odniosło się do uzasadnienia projektu nowelizacji wskazanych przepisów. RCL wskazało, że zgodnie z obowiązującym art. 50 omawianej ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania inwestycje celu publicznego lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z tym że przepis art. 62 ust. 1 pkt 4 omawianej ustawy, dopuszczający m.in. wydanie decyzji o warunkach zabudowy, pod warunkiem że teren, na którym ma zostać zlokalizowana inwestycja, nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem art. 61 ust. 2a ustawy. W związku z tym w ocenie RCL uzasadnienie wprowadzenia projektowanej zmiany w art. 61 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagało ponownego przepracowania i uzupełnienia.

Na etapie konsultacji publicznych Polska Izba Inżynierów Budownictwa w piśmie z uwagami z 2.01.2019 r.<sup>6</sup> odniosła się do problematyki nowelizacji u.p.z.p. Zaproponowała ob-

jęcie zwolnieniem z obowiązków zawartych w art. 61 ust. 2a u.p.z.p. nie tylko inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, ale także obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, które obecnie są wymienione w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Podczas opiniowania projektu nikt z opiniujących nie zgłosił uwag do projektowanej nowelizacji u.p.z.p. W ramach prac Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji został przedstawiony projekt nowelizacji z 20.03.2019 r., który w art. 10 nadal zakładał zmianę u.p.z.p. w art. 50 oraz art. 61. Żaden z podmiotów biorących udział w pracach legislacyjnych nie zgłosił uwag do tej zmiany. Podobnie było również w przypadku projektu z 9.04.2019 r. przyjętego przez Stały Komitet Rady Ministrów, który nie wprowadzał zmian w projektowanym art. 10.

Zmiany w projekcie nastąpiły w wersji z 25.04.2019 r., który został przedstawiony Komisji Prawniczej. W projekcie z 25.04.2019 r. art. 9 dotyczył zmian w u.p.z.p. nie tylko w art. 50 i 61, ale również w art. 17 i 53. Projektowane zmiany obejmowały dodanie w art. 17 pkt 6 po tiret dziesiąte — tiret jedenaste w brzmieniu „— właściwym zarządcą infrastruktury kolejowej, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do obszaru kolejowego lub zmiana tego sposobu mogą”. Natomiast w art. 53 w ust. 4 po pkt 9 proponowano dodanie pkt 9a w brzmieniu: „9a) właściwym zarządcą infrastruktury kolejowej — w odniesieniu do obszarów przyległych do obszaru kolejowego;”. W uzasadnieniu do tej wersji projektu wskazano, że zmiany w art. 17 pkt 6 i art. 53 ust. 4 ustawy są związane z koniecznością zwiększenia zakresu ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego zapewnianego przez urządzenia łączności zdalnej, która to łączność może ulegać zakłóceniom lub degradacji w wyniku realizacji inwestycji w okolicach obszarów kolejowych. W związku z tym proponuje się uzupełnienie katalogu podmiotów, z którymi należy uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o właściwych zarządców infrastruktury kolejowej<sup>7</sup>.

Częściowe wytłumaczenie pojawienia się w projekcie nowelizacji art. 17 i art. 53 można znaleźć w Protokole z posiedzenia komisji prawniczej rozpatrującej projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z 8.05.2019 r.<sup>8</sup> Zawarto w nim informację, że w toku prac komisji przedstawiciele Rządowego Centrum Legislacji zwrócili uwagę na szereg zmian w projekcie, które stanowiły przepisy nowo dodane, usunięte bądź zmienione. Zostały one wprowadzone do projektu po rozpatrzeniu go przez Stały Komitet Rady Ministrów, a nie wynikają bezpośrednio z autopoprawki zgłoszonej do projektu m.in. art. 9 pkt 1 i 3 w zakresie zmian w art. 17 oraz art. 53. Ze złożonych przez wnioskodawcę wyjaśnień wynikało, że wprowadzone zmiany są konsekwencją uzgodnień między wnioskodawcą a poszczególnymi resortami w wyniku uwag złożonych na Stały Komitet Rady Ministrów.

Stały Komitet Rady Ministrów potwierdził projekt w wersji z 7.05.2019 r., który w zakresie projektowanego art. 9 oraz uzasadnienia powtarzał zapisy projektu z 25.04.2019 r. Pro-

tokół ustaleń nr 19/2019 z posiedzenia Rady Ministrów z 14.05.2019 r. zawiera informację, że po przedstawieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z autopoprawką (UD172) Rada Ministrów, po dyskusji, przyjęła projekt ustawy z autopoprawką oraz zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu.

Projekt zyskał nazwę „Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw — druk nr 3484” i wpłynął do Sejmu w dniu 18.05.2019 r. W dostępnym na stronach Sejmu RP druku pojawiły się następujące zmiany w art. 9:

- w art. 17 w pkt 6 w lit. b po tiret dziesiąte dodaje się tiret jedenaste w brzmieniu: „Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz”

- w art. 53 w ust. 4 po pkt 9 dodaje się pkt 9a w brzmieniu: „9a) Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego — w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym; ”.

W uzasadnieniu do tego projektu zastąpiono również właściwego zarządcę infrastruktury kolejowej Prezesem UTK oraz wprowadzono kategorię linii kolejowej o znaczeniu państwowym. Poza tymi zmianami konstrukcja uzasadnienia jest tożsama z poprzednimi wersjami.

Podczas posiedzeń Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii nikt nie odniósł się tego problemu. W sprawozdaniach z posiedzeń Komisji nie ma informacji o żadnej wypowiedzi na temat zasadności takiego rozwiązania. Nie ma również żadnej wzmianki odnośnie do tego artykułu w sprawozdaniach z posiedzeń Senatu. Podczas pierwszego czytania we wskazanej Komisji, które odbyło się w 26.06.2019 r., zgłoszono jedynie poprawkę o charakterze redakcyjnym. Należy pokreślić, że również w Opinii o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3484) z 10.06.2019 r. sporządzonej przez dra Andrzeja Nałęcza z Katedry Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania na Wydziale Zarządzania UW ten problem nie został dostrzeżony.

### **Nowe zadanie Prezesa UTK a zadania innych regulatorów**

Analiza przepisów może stanowić pewne wyjaśnienie zarysowanego problemu. W historycznym ujęciu przez pewien czas i w pewnym zakresie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wykonywał podobne zadanie. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w 2010 r. w art. 70 pkt 3 i 4 ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106, poz. 675). Dodano wówczas odpowiednio do art. 11 pkt 8 literę k oraz do art. 17 pkt 6 u.p.z.p. literę d. Przepisy te weszły w życie z dniem 17.07.2010 r. Zgodnie z nimi Prezes UKE opiniował projekt

planu miejscowego „w zakresie telekomunikacji”. Przy czym organ ten dokonywał oceny projektu pod kątem spełnienia wymogów wynikających z treści art. 46 ust. 1 ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zgodnie z nim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, pod warunkiem że inwestycja taka jest zgodna z przepisami odrębnymi. Należy wskazać, że sama opinia wydana przez prezesa UKE na temat projektu planu miejscowego nie miała charakteru wiążącego dla organów gminy, niemniej jednak — ze względu na treść art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych — projekt planu nie mógł i nadal nie może zawierać określonych w tym przepisie zakazów i postanowień (zob. Strzępek, 2013, s. 41 i n.). Wskazane przepisy art. 11 pkt 8 lit. k oraz art. 17 pkt 6 lit. d zostały uchylone przez art. 7 pkt 1 ustawy z 16.11.2012 r. o zmianie ustawy — Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 1445) z dniem 21.01.2013 r.

Aktualnie podobne zadanie ma przypisane w zakresie swojej właściwości Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Na podstawie art. 87<sup>7</sup> pkt 1 ustawy z 3.07.2002 r. — Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1970) Prezes ULC uzgadnia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opiniuje projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekty ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województwa dla terenów, na których: znajduje się lotnisko, wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, wydano promesę zezwolenia, wydano zezwolenie na założenie lotniska.

Należy również zwrócić uwagę na praktyczny wymiar tego rozwiązania. W pierwotnym projekcie był wpisany zarządca infrastruktury kolejowej, natomiast zarządcą głównym jest najczęściej PKP PLK. W związku z tym mogłoby dojść do sytuacji, że część decyzji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy byłaby wydawana na wniosek PKP PLK, co oznaczałoby, że zarządca uzgadniałby swoje własne wnioski i żądania. Byłoby to najbardziej racjonalne wytłumaczenie tego rozwiązania prawnego. Powyższe zadanie należy również rozważać w kontekście z ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 777). Zgodnie z przepisami art. 18 ust. 4 pkt 2; art. 22 ust. 6 pkt 2; art. 25d ust. 3 pkt 2 wszystkie decyzje uzgadniane z Prezesem UTK odnoszą się „do przedsięwzięć zapewniających infrastrukturę techniczną na potrzeby transportu kolejowego”. Ma to ścisły związek z charakterem Prezesa UTK jako organu zajmującego się bezpieczeństwem i regulacją transportu kolejowego (art. 10 ust. 1 t.k.u.).

Zdaniem Autorki to jednak zarządca infrastruktury powinien uzgadniać plan, a dopiero w przypadku, gdyby to on był wnioskodawcą, właściwym organem powinien być Prezes UTK. Zarządca bowiem wie najwięcej o swojej infrastrukturze. Aktualne rozwiązanie wydłuża postępowanie, zwłaszcza

jeśli trzeba np. zwrócić się do właściwego zarządcy z jakimś zapytaniem. W przypadku otrzymania sprawy to na organie spoczywa dziś ciężar analizy od podstaw wszelkich potrzebnych danych, a pełnymi informacjami o infrastrukturze dysponuje zarządca. Nowe zadanie zostało przypisane do Departamentu Obsługi Prawnej Urzędu Transportu Kolejowego. Od 25.10.2019 r. do 11.03.2020 r. wpłynęło tam już ponad 1200 wniosków, co pokazuje dużą skalę tego problemu (ok. 4000 wniosków rocznie)<sup>9</sup>.

## Zakończenie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają postawioną na wstępie tezę artykułu, że na Prezesa UTK, który jest organem regulacyjnym w sektorze transportu kolejowego, zostało nałożone zadanie niezwiązane z ustawowo określonym zakresem jego działań.

Niezwykle trudno jest określić co było powodem przyznania Prezesowi UTK tej kompetencji. Należy podkreślić, że w pierwotnym projekcie był wpisany zarządca infrastruktury kolejowej, dopiero później zaś zdecydowano, że będzie to Prezes UTK. O tym, że zmiana ta nie była planowana w po-

czątkowej fazie procesu legislacyjnego, świadczy fakt, że organowi temu nie zostały przyznane żadne środki finansowe na to zadanie.

Pewnym wytłumaczeniem tej sytuacji jest to, że inne organy regulacyjne mają przypisane podobne zadania, np. Prezes ULC. Uwagę jednakże zwraca fakt, że sektor lotniczy ma zupełnie inny rys rozwoju niż sektor kolejowy. Odmienienie niż w art. 4 pkt 7 t.k.u. jest również ukształtowana konstrukcja zarządzającego lotniskiem. Jest nim podmiot, który został wpisany jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych (art. 2 pkt 7 Prawa lotniczego). Należy również nadmienić, że oba te organy, tj. Prezes UTK i Prezes ULC, mają podobną funkcję, są organami regulacyjnymi, a jednocześnie ich zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo.

Przez niecałe dwa lata, na podstawie art. 70 pkt 3 i 4 ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106, poz. 675) podobne zadanie wykonywał również Prezes UKE. Zdaniem Autorki w przypadku omawianej ustawy przeważały powody praktyczne. Należy podkreślić, że część decyzji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy wydawana jest na wniosek zarządcy infrastruktury kolejowej, którym jest co do zasady PKP PLK. Dochodziłoby wtedy do sytuacji w której zarządca uzgadniałby swoje własne wnioski i żądania.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3484, s. 84, dalej: „Uzasadnienie”.

<sup>2</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318651/katalog/12553345#12553345> (25.02.2020 r.).

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12318651/12553345/12553346/dokument370256.pdf> (25.02.2020 r.).

<sup>4</sup> Uzasadnienie s. 83 i n.

<sup>5</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12318651/12553345/12553348/dokument375258.pdf>, (25.02.2020 r.).

<sup>6</sup> L. dz. KPR-0025-0151 (3) /18, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12318651/12553351/12553354/dokument375267.pdf>, (25.02.2020 r.).

<sup>7</sup> Uzasadnienie s. 88 i n.

<sup>8</sup> RCL. DPPTK. 550.9/2018

<sup>9</sup> Dane przekazane przez Marcina Trelę, dyrektora Departamentu Obsługi Prawnej UTK, 11.03.2020.

## Bibliografia/References

- Beim, M. (2017). Uwarunkowania prawne niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej w Niemczech. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(6), 33–48. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.4.6.3>
- Będkowski-Kozioł, M., Gołąb, Ł. (2013). O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(2), 110–129.
- Dopierała, F. (2013). Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(2), 54–72.
- Dyl, K. (2015). Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1(4), 10–19.
- Engelhardt, J. (2018). Czwarty pakiet kolejowy — zarządzanie infrastrukturą kolejową. *Problemy Transportu i Logistyki*, 1(41), 53–64.
- Floriańczyk-Kardas, M. (2014). Decyzje Prezesa UTK zastępujące umowy o udostępnianiu infrastruktury kolejowej. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z r., XVII AmK 3/12. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 7(3), 127–132.
- Frey, R. (2021). Odwołanie od decyzji Prezesa UTK. W: K. Flaga-Gieruszyńska, R. Fleszar, E. Marszałkowska-Kreś (red.) *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym* (429–444). Warszawa: C.H.Beck.
- Gola, J. (2014). Prezes Urzędu Transportu Kolejowego — niezależny organ regulacyjny? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (368), 35–44.
- Gołąb, Ł. (2009). Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (6), 19–32.
- Gołąb, Ł. (2012). Kilka uwag o potrzebie zmian w sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, (3), 39–55.
- Goss, M. (2017). Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(6), 60–73. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.4.6.5>

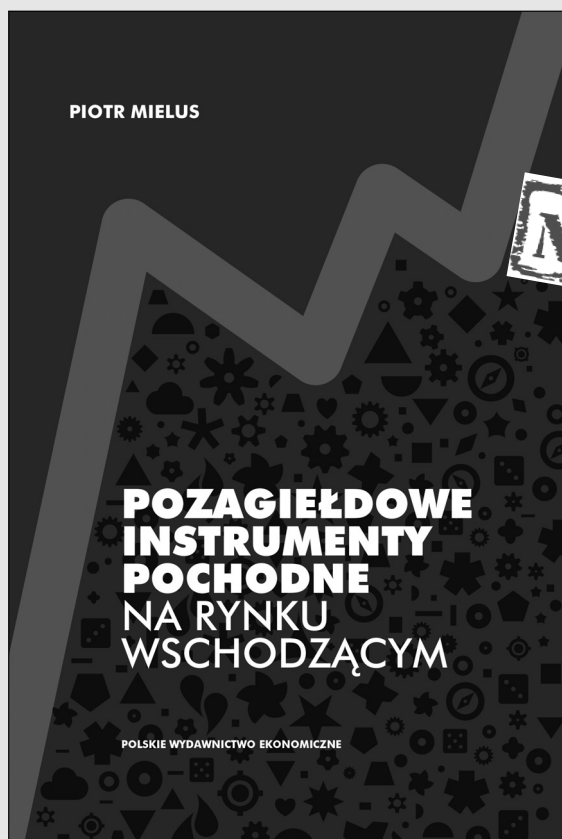
- Góra, I., Bartochowska-Jaśniewska, J. (2017). Regulacje dotyczące obiektów infrastruktury usługowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 16 listopada 2016 r. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(6), 20–31. 10.7172/2299-5749.IKAR.4.6.2
- Góra, I., Trochym, Ł. (2018). Hybrydowy charakter sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawach dotyczących zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. *Wrocławskie Studia Sądowe*, (2), 52–68.
- Jarzeborzewski, G. (2006). Liberalizacja i deregulacja transportu w UE — oczekiwania i doświadczenia. *Przegląd Komunikacyjny*, (11), 6–9.
- Liberadzki, B. (2007). Koncepcja liberalizacji transportu. W: B. Liberadzki (red.) *Liberalizacja i deregulacja transportu w Unii Europejskiej. Oczekiwania i doświadczenia* (39–46). Warszawa–Poznań: Instytut Logistyki i Magazynowania.
- Lissoń, P. (2009). Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej* (323–352). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Męzyk, A. (2003). Liberalizacja rynku regionalnych przewozów kolejowych. W: G. Dydkowski, R. Tomanek (red.), *Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej* (149–156). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Miaskowski, J. (2012). Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. W: B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.) *Administracja Publiczna. Tom 1. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz* (1124–1138). Warszawa: C.H.Beck.
- Miecznikowski, S., Tłoczyński, D., Wołek, M. (2007). *Gospodarowanie w transporcie kolejowym* (98–121). Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ostapowicz, B. (2012). Liberalizacja Polityki Transportowej Unii Europejskiej. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, (27), 76–99.
- Pieriegud, J. (2015). Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1(4), 69–89.
- Strzępek, Ł. (2013). Kilka uwag na temat szczególnych zasad lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. *Przegląd Prawa Publicznego*, (5), 41–51.
- Wiktorowska, A. (2013). *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego — zagadnienia administracyjnoprawne* (17–28). Warszawa: LEX.

**Dr Elżbieta Małecka**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi,  
Filia w Jasle.

**Dr Elżbieta Małecka**

PhD, University of Humanities and Economics in  
Lodz, Branch Didactic Center in Jaslo.



Po szczegółowe  
informacje  
zapraszamy  
na stronę  
Wydawnictwa  
[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)