

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
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
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

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

Summaries

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

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

Joanna Czesak

Uniwersytet Wrocławski

KONSTRUKCJA PRAWNA LICENCJI W TRANSPORCIE KOLEJOWYM

LEGAL CONSTRUCTION OF LICENSES IN RAILWAY TRANSPORT

DOI: 10.15611/pn.2014.368.02

Streszczenie: Licencja, która pozostaje decyzją administracyjną, jest obecna w wielu polskich aktach prawnych. W artykule omówiono strukturę prawną licencji publikowanych w rozumieniu regulacji określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Ustawodawca wymienia dwa rodzaje licencji: licencję maszynisty lokomotywy oraz licencję na kolejowy transport osobowy i przewóz towarów lub na usługi trakcji szynowej, które są wydawane przez prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Licencja maszynisty kolejowego ma cechy licencji zawodowej i jest wymuszoną decyzją. Z drugiej strony licencja na kolejowy transport osobowy i przewóz towarów lub na usługi trakcji szynowej może być definiowana jako zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej. Należy również podkreślić, że regulacje dotyczące licencji w transporcie kolejowym odpowiadają prawu Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: licencja, pozwolenie, organ regulacyjny, działalność gospodarcza, transport kolejowy, maszynista, świadczenie usług trakcyjnych.

Summary: A license, which is an administrative decision, is present in many Polish legal acts. The paper is related to the legal construction of licenses issued under the regulations set forth in the *Railway Transport Act* dated 28th of March 2003. The legislator lists two types of licenses, i.e. a locomotive driver license and a license for rail transport of people and goods or for rail traction services, which are issued by the President of the Office of Rail Transport. The aim of this paper is to prove the proposition of a separate nature of the two licenses in rail transport. The locomotive driver license bears the features of a professional license and is a constrained decision. On the other hand, the license for rail transport of people and goods or for rail traction services can be defined as a business activity permit. It should also be stressed that the regulations concerning licenses in rail transport correspond with the European Union law.

Keywords: license, permit, regulatory authority, business activity, rail transport, locomotive driver, traction service provision.

1. Wstęp

W orzecznictwie oraz w doktrynie powszechnie uznaje się, że jednym z podstawowych założeń dotyczących podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej jest konstytucyjnie chroniona zasada wolności gospodarczej. W związku z tym wszelkie jej ograniczenia powinny być ujmowane w charakterze wyjątku od ogólnie przyjętej prawidłowości¹.

W niniejszym opracowaniu chciałabym przeprowadzić analizę konstrukcji prawnej licencji, które mogą być wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym², wykazując tym samym zasadność tezy o swoistym charakterze licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych oraz licencji maszynisty.

W literaturze przedmiotu powszechnie przyjmuje się, że pojęcie „licencja” nie ma w miarę ustalonego znaczenia nie tylko na gruncie języka naturalnego, lecz także na gruncie języka prawnego oraz języka prawniczego. Oznacza to, że jurydyczna treść pojęcia „licencja” każdorazowo musi być interpretowana z całokształtu wypowiedzi normatywnej ustawodawcy³.

¹ Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich licznych wyroków odnoszących się do zasady wolności gospodarczej, tj. w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r. (sygn. akt K 46/07) stwierdził, że „Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu »ograniczenia koniecznego« zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej”.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 tekst jedn. z późn. zm.; dalej jako ustawa o transporcie kolejowym.

³ K. Kiczka [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 432-433. Podobnego zdania jest K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 190-191. W przepisie art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 6 września 2011 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 tekst jedn. z późn. zm.) pojęcie „licencja” zostało zdefiniowane jako „decyzja administracyjna wydana przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub określony w ustawie organ samorządu terytorialnego, uprawniająca do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego”. Pojęcie „licencja” używane jest również w innych aktach prawnych rangi ustawowej, takich jak: ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim – licencja połowowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 222); ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych – licencja detektywa (Dz.U. z 2014 r., poz. 273 tekst jedn. z późn. zm.); ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka – licencja syndyka (Dz.U. z 2014 r., poz. 776 tekst jedn.); ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – licencja zawodowa pośrednika pracy oraz licencja zawodowa doradcy zawodowego (Dz.U. z 2015 r., poz. 149 tekst jedn. z późn. zm.); ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze – licencja personelu lotniczego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 tekst jedn. z późn. zm.); ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych – licencja na trenowanie koni, licencja na dosiadanie (powożenie)

W obecnym stanie prawnym działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych jest, jak już zauważono, działalnością licencjonowaną⁴. Jest to zmiana o tyle istotna, że pod rządami dwóch nieobowiązujących już ustaw, tj. ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁵ oraz ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej⁶, do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz wykonywania przewozów kolejowych niezbędne było uzyskanie koncesji⁷.

Licencje na wykonywanie przewozów osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych⁸ mogą być definiowane za pomocą przepisu art. 43 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym jako potwierdzenie zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego⁹ na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Pojęcie „licencja” w ustawie o transporcie kolejowym występuje także w postaci „licencji maszynisty”, którą w literaturze przedmiotu rozumie się jako dokument uprawniający maszynistę do prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego¹⁰. Jest to wynik transpozycji do polskiego porządku przepisów dyrektywy Parlamentu

koni, licencja na pełnienie funkcji sędziego wyścigowego (Dz.U. z 2015 r., poz. 642). Od przykładów licencji wymienionych powyżej należy odróżnić licencję, o której mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 tekst jedn. z późn. zm.). Należy pamiętać również o tym, że nie każdy dokument potwierdzający posiadanie określonych kwalifikacji musi nosić nazwę licencji – mam tutaj na myśli patent żeglarski uprawniający do kierowania statkiem oraz patent mechanika statkowego uprawniający do obsługi maszyn napędowych – ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1458 tekst jedn. z późn. zm.).

⁴ Zgodnie z przepisem art. 75 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 tekst jedn.; dalej jako: ustawa o swob.dział.gosp.) uzyskania licencji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach ustawy o transporcie kolejowym.

⁵ Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.; dalej jako: ustawa o dział. gosp.

⁶ Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.; dalej jako: Pr.dział.gosp.

⁷ Art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o dział.gosp. oraz art. 14 ust. 1 pkt 7 Pr.dział.gosp.

⁸ Wykładnia literalna wskazuje, że w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w transporcie kolejowym mamy do czynienia z trzema licencjami, tj. licencją na przewóz osób, licencją na przewóz rzeczy oraz licencją na świadczenie usług trakcyjnych. Tak też R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 648, gdzie R. Stankiewicz słusznie zauważył, że w ustawie o transporcie kolejowym nie zostały wprowadzone przepisy różnicujące powyższe rodzaje licencji, dlatego też do każdej z nich stosuje się takie same przesłanki jej udzielenia, zawieszenia i cofnięcia.

⁹ Pojęcie „przewoźnik kolejowy” na potrzeby interpretacji przepisów ustawy o transporcie kolejowym należy tłumaczyć jako „przedsiębiorcę, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną” (art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie kolejowym).

¹⁰ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 43.

Europejskiego i Rady 2007/59/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty¹¹.

2. Licencja maszynisty a licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych

2.1. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jako organ właściwy w sprawie wydawania licencji w transporcie kolejowym

Organem właściwym do wydania licencji maszynisty, jak również licencji na przewóz kolejowy osób lub rzeczy albo świadczenia usług trakcyjnych jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego¹², który jako centralny organ administracji rządowej równocześnie pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa i krajowego regulatora transportu kolejowego¹³. W przypadku licencji maszynisty Prezes UTK jest organem właściwym również do przedłużania jej ważności, zawieszania, przywracania i cofania oraz aktualizacji zawartych w niej danych i wydawania jej wtórników¹⁴. Natomiast w sprawach dotyczących licencji na przewóz kolejowy osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych Prezes UTK może odmówić ich udzielenia, jak również może dokonać ich zmiany, zawieszenia oraz cofnięcia¹⁵.

Wskazane powyżej rozstrzygnięcia Prezesa UTK są decyzjami administracyjnymi. W przypadku postępowania przed Prezesem UTK zasada postrzegana jako cecha charakterystyczna postępowania prowadzonego przez organy regulacyjne, do których zalicza się także Prezesa UTK¹⁶, tj. brak możliwości odwołania się do organu wyższego stopnia lub złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (ponieważ środkiem odwoławczym w takiej sytuacji pozostaje odwołanie do Sądu

¹¹ Dz.U. L 315/51 z 3 grudnia 2007 r., dalej jako dyrektywa 2007/59. Na temat dostosowywania prawa polskiego do wymogów prawa unijnego w kontekście transportu kolejowego zob. J. Neider, *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 196 i n.

¹² Dalej jako Prezes UTK.

¹³ Art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym; zob. rozdział 3 ustawy o transporcie kolejowym „Prezes Urzędu Transportu Kolejowego” oraz szerzej A. Wiktorowska, wyd. cyt., s. 129 i n.

¹⁴ Art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁵ Art. 45 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁶ Oprócz Prezesa UTK do organów regulacyjnych zalicza się w sektorze telekomunikacyjnym i pocztowym – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2014 r., poz. 243 tekst jedn.), a w sektorze energetyki – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 tekst jedn. z późn. zm.), zob. więcej M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 289 i n. oraz M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie), ulega modyfikacji polegającej na tym, że część postępowania jest prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁷ i od ściśle określonych decyzji służy jej adresatowi odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji¹⁸, a pozostała część postępowania jest prowadzona z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹.

Niewymienienie licencji maszynisty i licencji na przewóz kolejowy osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym oznacza, że postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa UTK należy prowadzić na podstawie regulacji zawartej w k.p.a. W związku z tym przedsiębiorcy niezadowolonymu z wydanej decyzji służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie przepisu art. 127 § 3 k.p.a.

2.2. Procedura udzielania licencji w transporcie kolejowym

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym określają warunki, jakie powinna spełnić osoba ubiegająca się o uzyskanie licencji maszynisty oraz przedsiębiorca chcący uzyskać licencję na przewóz kolejowy osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych.

Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym licencję maszynisty może uzyskać osoba, która nie była karana za przestępstwo umyślne²⁰; ukończyła 20 lat²¹; ma co najmniej wykształcenie zasadnicze zawodowe; spełnia wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne określone w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie licencji maszynisty²²; odbyła szkolenie²³ i zdała egzamin maszynisty. Moim zdaniem ostat-

¹⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 101, tekst jedn. z późn. zm.

¹⁸ Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 5 są to decyzje rozstrzygające co do istoty spraw, o których mowa w art. 29 ust. 1i oraz ust. 5, art. 33 ust. 8 oraz art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3 ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267, tekst jedn. z późn. zm.; dalej jako: k.p.a.

²⁰ Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym kandydat na maszynistę, który ubiega się o uzyskanie licencji maszynisty, składa oświadczenie o niekaralności. Klauzula o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia” zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

²¹ Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie możliwości wydawania licencji osobom, które ukończyły 18 lat. Ustalenie innej granicy wieku niż 20 lat przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej zostało przewidziane w przepisie art. 10 dyrektywy 2007/59. W sytuacji wydania licencji osobie, która ukończyła 18 lat, a nie ukończyła 20 lat, licencja jest ważna wyłącznie na terytorium tego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, które wydało licencję.

²² Dz.U. poz. 211 z późn. zm.; dalej jako: rozp. w sprawie lic. masz.

²³ Z odbycia szkolenia, zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2a pkt 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym, „zwolnieni są kandydaci na maszynistów ubiegający się o uzyskanie licencji maszynisty, którzy: 1) posiadają dyplom albo inny dokument potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodach, w których programy kształcenia zawierają zagadnienia z zakresu budowy pojazdów szynowych, ruchu kolejowego i sygnalizacji kolejowej, lub 2) ukończyli studia wyższe na kierunkach zawierających

ni wymóg (potwierdzony uzyskaną licencją) jest skorelowany z przepisem art. 19 ustawy o swob.dział.gosp., zgodnie z którym: „Jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych”. Oznacza to, że przewoźnik kolejowy, mimo że może być osobą fizyczną, nie musi legitymować się licencją maszynisty. Wystarczy, że przewoźnik kolejowy posłuży się osobami, które przedmiotowe uprawnienia posiadają. Stosunek łączący przewoźnika kolejowego z maszynistą może mieć swoje źródło w umowie o pracę bądź w umowach o charakterze cywilnoprawnym (w umowie o świadczenie usług lub w umowie o dzieło)²⁴. Ponadto o tym, że z obowiązkiem posiadania odpowiednich kwalifikacji ustawodawca wiąże tak poważne skutki, świadczy przepis art. 65 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w którym karą grzywny objęto między innymi zachowanie polegające na prowadzeniu pojazdu kolejowego bez posiadania wymaganych do tego kwalifikacji.

Przesłanki warunkujące uzyskanie licencji odnoszą się bezpośrednio do określonych cech, które musi posiadać osoba ubiegająca się o uzyskanie licencji. Co ważne, przesłanki muszą być spełnione w momencie wnioskowania. Prezes UTK, wydając decyzję administracyjną, nie może opierać się na zapewnieniach, że dana przesłanka zostanie spełniona w przyszłości²⁵.

Przyczyną wprowadzenia obowiązku poddawania się badaniom lekarskim i psychologicznym jest dbanie o zapewnienie nienaruszalności takich dóbr, jak życie i zdrowie, oraz stanu bezpieczeństwa publicznego. Maszynista, który posiada już licencję maszynisty, poddaje się badaniom lekarskim i psychologicznym co 24 miesiące do ukończenia 55. roku życia lub co 12 miesięcy po ukończeniu 55. roku życia, chyba że orzeczenie lekarskie przewiduje krótszy okres. W przypadku nieuzyskania orzeczenia lekarskiego potwierdzającego spełnienie wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, określonych w przepisach rozp. w sprawie lic. masz., licencja maszynisty traci swoją ważność²⁶.

Licencja maszynisty wydawana jest na czas określony, tj. generalnie na 10 lat. Po upływie tego okresu Prezes UTK, na wniosek posiadacza licencji maszynisty, w drodze decyzji przedłuża jej ważność, wydając nowy dokument na kolejne 10 lat od dnia upływu terminu ważności dotychczasowej licencji maszynisty, po uprzednim sprawdzeniu ważności orzeczenia lekarskiego potwierdzającego spełnienie

w programach studiów zagadnienia z zakresu budowy pojazdów szynowych, ruchu kolejowego i sygnalizacji kolejowej”.

²⁴ Por. K. Trzeciński [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 112.

²⁵ Przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie przewidują sytuacji wydania licencji maszynisty z urzędu, lecz wyłącznie na wniosek. Jest to zbieżne ze specyfiką aktów kwalifikujących uprawniających – zob. więcej K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 270.

²⁶ Art. 22 ust. 2c i 2d ustawy o transporcie kolejowym.

wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania albo zachowania ważności licencji maszynisty lub świadectwa maszynisty²⁷. Wydanie licencji maszynisty następuje w drodze decyzji administracyjnej z wykorzystaniem wzoru określonego w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 36/2010 z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie wspólnotowych wzorów licencji maszynisty, świadectw uzupełniających, uwierzytelnionych odpisów świadectw uzupełniających oraz wniosków o wydanie licencji maszynisty zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/59/WE²⁸. W konsekwencji licencje maszynistów, które zostały wydane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej nie tracą swej ważności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. W tym kontekście licencja maszynisty jest więc dokumentem stworzonym na podstawie jednolitego wzoru wspólnego dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej³⁰, w której potwierdza się spełnienie minimalnych wymagań niezbędnych do wykonywania czynności na stanowisku maszynisty³¹.

Jak już zasygnalizowano, Prezes UTK został wyposażony również w kompetencje do zawieszenia, przywrócenia, cofnięcia licencji, co następuje identycznie jak przy udzieleniu licencji poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Zawieszenie licencji nastąpi w sytuacji, gdy maszynista przestał czasowo spełniać wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne³², natomiast do przywrócenia licencji konieczne jest wydanie orzeczenia lekarskiego potwierdzającego spełnienie powyższych wymagań³³. Z kolei podstawą cofnięcia licencji jest zaprzestanie spełniania warunku braku karalności za przestępstwo umyślne lub wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych³⁴. W przypadku wydania powyższych trzech decyzji Prezes UTK obligatoryjnie musi im nadać rygor natychmiastowej wykonalności³⁵. Należy podzielić pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, że za takim rozwiązaniem przemawiają „względy celowościowe wynikające z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego i z ryzyka związanego z prowadzeniem pociągu przez osobę czasowo niespełniającą prawem określonych wymagań stawianych wobec maszynistów”³⁶.

M. Szydło, poddając analizie swoistość pozwoleń wydawanych na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych, skupia uwagę również

²⁷ Art. 22 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym.

²⁸ Dz.Urz. UE L 13 z 19 stycznia 2010, s. 1; dalej jako: rozporządzenie 36/2010.

²⁹ Art. 22 ust. 14 ustawy o transporcie kolejowym.

³⁰ Ujednolicenie licencji w ramach Unii Europejskiej ma na celu ułatwienie przepływu maszynistów pociągów między państwami członkowskimi oraz ułatwienie ich przepływu między przedsiębiorstwami, a w szerszym kontekście uznanie licencji przez wszystkie podmioty zaliczane do sektora kolejowego.

³¹ M. Wincenciak [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 299.

³² Art. 22 ust. 6 w zw. z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym.

³³ Art. 22 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym.

³⁴ Art. 22 ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym.

³⁵ Zob. art. 108 k.p.a.

³⁶ M. Wincenciak, wyd. cyt., s. 301.

na problematyce celów, które legły u podstaw tej instytucji. Bez wątpienia spostrzeżenia M. Szydło można odnieść do licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych w transporcie kolejowym, dlatego pozwolę sobie na ich krótkie zaprezentowanie.

Celem pozwoleń (w tym licencji) jest przede wszystkim umożliwienie nowym przedsiębiorcom wejścia na rynek i rozpoczęcia w jego ramach działalności gospodarczej, co wpływa pośrednio na zwiększenie konkurencji i zapobiega powstawaniu sytuacji, w których pojawienie się na rynku nowych konkurentów staje się utrudnione. Ponadto udzielanie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych służy ochronie określonych dóbr policyjnych, a wymóg spełnienia przez wnioskującego przedsiębiorcę wymogów ustawowych sprzyja ochronie podmiotów korzystających z usług przewoźnika kolejowego. Należy mieć również świadomość, że zharmonizowanie warunków udzielania licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych na szczeblu unijnym sprzyja efektywnemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i zapewnia dostęp do licencji przedsiębiorcom z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej na porównywalnym poziomie³⁷.

Odnosząc się do ustaleń związanych z przesłankami wydania licencji maszynisty, należy zauważyć, że ustawodawca posłużył się inną konstrukcją, określając, które podmioty mogą być adresatem licencji na przewóz kolejowy osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych. O ile licencję maszynisty może uzyskać wyłącznie osoba fizyczna (świadczą o tym przede wszystkim wymagania odnoszące się do osiągnięcia odpowiedniego wieku czy też zdrowotne, psychiczne i fizyczne zgodne z rozp. w sprawie lic. masz.), o tyle drugi rodzaj omawianych w niniejszym opracowaniu licencji może być udzielony nie tylko osobom fizycznym, ale również osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym, które nie są osobami prawnymi, ale którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną³⁸.

³⁷ M. Szydło, wyd. cyt., s. 196.

³⁸ Uznając, że pojęcie „przedsiębiorca” w ustawie o transporcie kolejowym należy tłumaczyć w taki sam sposób, w jaki pojęcie to jest interpretowane w ustawie o swob.dział.gosp., z tego powodu, że zarówno ustawa o transporcie kolejowym, jak i ustawa o swob.dział.gosp. zaliczane są do prawa publicznego gospodarczego. Nie są aktami prawnymi regulującymi stosunki pionowe charakterystyczne dla prawa prywatnego.

Zasadniczo Prezes UTK nie może odmówić udzielenia licencji, jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o jej przyznanie³⁹ spełnia wymagania⁴⁰ wskazane w przepisie art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, a które dotyczą: dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kompetencji zawodowych, dysponowania taborem kolejowym, odpowiedzialności cywilnej i przedstawi Prezesowi UTK stosowne dokumenty na potwierdzenie ich spełnienia⁴¹. Słusznie podnosi się w orzecznictwie, że powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że niespełnienie nawet jednej z nich uniemożliwi Prezesowi UTK udzielenie licencji⁴².

Przesłanki skutkujące odmową udzielenia licencji, jej cofnięciem⁴³, zawieszeniem⁴⁴ lub zmianą jej zakresu mogą odnosić się wyłącznie do zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa albo innego ważnego interesu publicznego⁴⁵. Ponadto przyczyną, dla której Prezes UTK może odmówić udzielenia licencji, wskazaną wprost w przepisie art. 47 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, są znaczne zaległości podatkowe.

Należy zauważyć, że omawiane przedmiotowe licencje nie uprawniają przewoźnika kolejowego do dostępu do infrastruktury kolejowej. Podkreślił to również Wo-

³⁹ Wydanie przedmiotowej licencji, podobnie jak wydanie licencji maszynisty, nie może nastąpić z urzędu, lecz wyłącznie na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy, który powinien zawierać ściśle określone elementy wskazane w przepisie art. 48 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, tj. „1) nazwa przedsiębiorcy, jego siedziba i adres; 2) numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej; 2a) numer identyfikacji podatkowej (NIP); 3) imiona i nazwiska osób uprawnionych do występowania w imieniu przedsiębiorcy; 4) określenie przedmiotu i zakresu wykonywania działalności, na którą ma być udzielona licencja”. Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie trybu składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych oraz wzorów licencji (Dz.U. nr 94, poz. 775).

⁴⁰ Zostały one szerzej rozwinięte w przepisie art. 47 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

⁴¹ Zob. Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrumentu reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego*, [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń 20-22 kwietnia 2009 r.*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 545/09.

⁴³ Zgodnie z przepisem art. 52 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym „Prezes UTK cofa licencję, jeżeli przedsiębiorca: 1) został pozbawiony prawa wykonywania działalności gospodarczej objętej licencją na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego; 2) wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie o podobnym charakterze, nie ma faktycznych możliwości zadowalającej restrukturyzacji finansowej; 3) nie usunął nieprawidłowości będących podstawą zawieszenia licencji w terminach wyznaczonych przez Prezesa UTK”.

⁴⁴ Zgodnie z przepisem art. 52 ust. 1a ustawy o transporcie kolejowym „Prezes UTK zawiesza licencję, jeżeli przedsiębiorca: 1) nie spełnia wymagań określonych w ustawie; 2) nie wywiązał się z zobowiązań złożonych w oświadczeniach, w określonych w nich terminach; 3) wykonujący międzynarodowe przewozy kolejowe nie przestrzega postanowień odpowiednich umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną”.

⁴⁵ Art. 51 ustawy o transporcie kolejowym.

jewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r.⁴⁶, w którym powtórzył uregulowanie ustawowe. Wskazał, że procedurę udostępnienia infrastruktury kolejowej reguluje art. 29 ustawy o transporcie kolejowym, a samo udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na przydzieleniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych i umożliwieniu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej⁴⁷. Celem takiej regulacji jest rozwiązanie problemu tzw. urządzeń kluczowych i próba uniemożliwienia osiągnięcia pozycji monopolistycznej przez jednego przedsiębiorcę⁴⁸.

Zakres przedmiotowy uzyskania licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych został uregulowany również w sposób negatywny. Ustawodawca w przepisie art. 44 ustawy o transporcie kolejowym przesądził, że „obowiązkowi uzyskania licencji nie podlegają przedsiębiorcy wykonujący przewozy w obrębie bocznicy kolejowej lub stacji kolejowej”. Natomiast samodzielną instytucję stanowi przepis art. 3 ustawy o transporcie kolejowym, regulujący przypadki, co do których nie stosuje się przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Są to linie tramwajowe, kolejowy transport wewnątrzzakładowy, transport linowy i linowo-terenowy.

Zasadą jest, że licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych wydaje się na czas nieokreślony⁴⁹. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy Prezes UTK wyda (fakultatywnie, a nie obligatoryjnie) licencję tymczasową na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy z powodu zawieszenia lub cofnięcia licencji z uwagi na niespełnianie wymagań dotyczących wiarygodności finansowej⁵⁰.

2.3. Charakter prawny licencji w transporcie kolejowym

Analiza przepisów ustawy o transporcie kolejowym pozwala na postawienie tezy o swoistym charakterze licencji wydawanych przez Prezesa UTK na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym, mimo że licencje przybierają formę indywidualnego aktu administracyjnego, czyli decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a.

Zakres przedmiotowy postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wydania licencji maszynisty będzie obejmował przede wszystkim stwierdzenie spełnienia przez osobę ubiegającą się o licencję określonych warunków, odnoszących się do niekaralności, wieku, wykształcenia, wymagań zdrowotnych, psychicznych i fizycznych. Udowodnienie posiadania odpowiednich kwalifikacji

⁴⁶ Sygn. akt VI SA/Wa 1517/07.

⁴⁷ Art. 29 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

⁴⁸ Zob. więcej K. Strzyczkowski, wyd. cyt., s. 158 i n.

⁴⁹ Art. 43 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. Niniejszy przepis nie wprowadza znaczącej i nowej treści normatywnej, ponieważ zasada, że licencja uprawnia do wykonywania działalności przez czas nieokreślony, wynika z przepisu art. 75a ust. 1 ustawy o swob.dział.gosp.

⁵⁰ Art. 43 ust. 4a ustawy o transporcie kolejowym.

(tj. umiejętności zawodowych) przez maszynistę następuje w drodze egzaminu, czyli dowodu materialnego. Posiadanie dowodu formalnego w postaci odpowiedniego świadectwa ukończenia szkoły jest niewystarczające, ponieważ nie zwalnia kandydata na maszynistę z obowiązku zdania egzaminu⁵¹. Licencja przede wszystkim będzie stwierdzała określony stan faktyczny, w związku z czym w postępowaniu administracyjnym nie będzie występowało rozbudowane postępowanie dowodowe⁵². Wydanie licencji przez Prezesa UTK będzie dokonywane przez subsumcję stanu faktycznego. Oznacza to, że Prezes UTK będzie porównywał ustalone właściwości osoby ubiegającej się o licencję maszynisty z obowiązującą normą prawną, określającą wzorzec oceny. Dlatego licencja maszynisty w sensie prawnym jest aktem administracyjnym deklaratoryjnym, Prezes UTK wyłącznie potwierdza w niej nabycie uprawnienia z mocy prawa⁵³.

Z kolei licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych wykazują daleko idące podobieństwo do zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. W literaturze przedmiotu podnosi się, że uzyskanie zarówno zezwolenia, jak i licencji może być rozumiane „jako uchYLENIE ogólnego zakazu prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej, który ustanowiony został ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzkiego, środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego itp., bądź jako stwierdzenie organu administracji publicznej, że nie zachodzą żadne przeszkody dla podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej”⁵⁴. Pewnego rodzaju uprawnieniem do wyrażania stanowiska o podobieństwie konstrukcji zezwolenia i licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych (czyli licencji na prowadzenie działalności gospodarczej w transporcie kolejowym) jest, mimo wszystko nieobowiązujące już, odesłanie w pierwotnej wersji ustawy o transporcie kolejowym do stosowania w kwestiach nieuregulowanych przepisów Pr.dział.gosp. w zakresie dotyczącym zezwoleń⁵⁵.

Opierając się na koncepcji sformułowanej przez M. A. Waligórskiego i odnosząc jej założenia do licencji, które są przedmiotem niniejszego opracowania, można uznać licencję maszynisty, będącą licencją zawodową, za akt kwalifikujący administracji publicznej, natomiast licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych za autonomiczne akty reglamentujące działalność gospodarczą⁵⁶.

⁵¹ Por. M. A. Waligórski, *Charakter prawny licencji na działalność gospodarczą*, Studia Prawnicze 2003, z. 2, s. 104.

⁵² K. Kiczka [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne...*, s. 435.

⁵³ Por. M. A. Waligórski, wyd. cyt., s. 120-121.

⁵⁴ M. A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 758. Zob. również T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.

⁵⁵ Zob. art. 43 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym w pierwotnej wersji.

⁵⁶ M.A. Waligórski, *Koncesje...*, s. 751 i n.

Na zaakcentowaną powyżej możliwą dystynkcję w konstrukcji prawnej licencji zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 27 marca 2008 r.⁵⁷ wyraźnie rozdzielił licencję zawodową od licencji na prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej. Licencja zawodowa, będąca deklaracją posiadania odpowiednich kwalifikacji, nie może być traktowana jako ograniczenie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, ponieważ nie jest ona elementem polityki reglamentacyjnej państwa. I tym samym przepisy ją normujące nie mogą być badane w zakresie zgodności z przepisem art. 22 Konstytucji RP.

Przyjmując za zasadny doktrynalny podział aktów kwalifikacyjnych na akty rzeczowe, osobiste oraz pośrednie, należy uznać, że licencja maszynisty jest aktem osobistym, ponieważ warunkiem jej udzielenia jest konieczność posiadania kwalifikacji osobowych i zawodowych. Z tej przyczyny z chwilą śmierci maszynisty następuje wygaśnięcie licencji.

Licencja, oprócz koncesji i zezwolenia, wchodzi w skład przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisu art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁸. Mając na uwadze treść przepisu art. 55² k.c., zgodnie z którym „czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych”, oraz uwzględniając szczególny charakter decyzji administracyjnych (koncesji, zezwoleń i licencji) jako aktów administracyjnych zawierających normy o charakterze indywidualnym i konkretnym, należy poddać ścisłej interpretacji możliwości przenoszenia uprawnień płynących z tych aktów na inne podmioty prawa.

W doktrynie i orzecznictwie wprost zanegowano możliwość recepcji instytucji sukcesji praw i obowiązków, dopuszczalnej w prawie cywilnym, na grunt prawa publicznego (administracyjnego)⁵⁹ i – co wydaje się oczywiste – również na grunt publicznego prawa gospodarczego. Zindywidualizowanie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych

⁵⁷ Sygn. akt SK 17/05; zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04.

⁵⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 tekst jedn. z późn. zm.; dalej jako k.c. Przedsiębiorstwem w rozumieniu przywołanego przepisu jest zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej (zob. art. 55¹ k.c.).

⁵⁹ M.A. Waligórski, *Koncesje...*, s. 751 i n., zob. M. Miemieć, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” XXVI, 1990. Ewentualną sukcesję praw i obowiązków można przyjąć w odniesieniu do aktów rzeczowych – tak T. Kocowski [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 98. W orzecznictwie podnosi się, że „Uprawnienia ze sfery prawa administracyjnego, przyznane konkretnemu, imiennie oznaczonemu podmiotowi prawa publicznego decyzją administracyjną, nie mogą być przedmiotem obrotu prawnego między adresatem decyzji a osobą trzecią. Z tego wynika, że ani sama koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej, ani uprawnienia z niej wynikające nie mogą być przedmiotem takiego obrotu. Oznacza to, że podmiot koncesjonowany nie może przenieść swoich uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej na osobę trzecią w całości ani w części. Jest to więc działanie przez prawo zabronione” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1995 r., sygn. akt 1835/93).

w ten sposób, że są wydawane ściśle określone przedsiębiorcy, powoduje, że wyłącznie ten przedsiębiorca jest uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej, na której podjęcie musiał uzyskać przedmiotową licencję. W związku z tym ani same licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych, ani też uprawnienia z nich płynące nie mogą być przedmiotem obrotu. Z tej perspektywy na szczególną uwagę zasługuje regulacja zawarta w przepisie art. 51a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Ustawodawca przewidział w nim obowiązek ciążyący na licencjonowanym przewoźniku do poinformowania Prezesa UTK o połączeniu lub przejęciu przedsiębiorcy przez innego przedsiębiorcę. W tym przypadku Prezes UTK może podjąć decyzję o ponownym przedłożeniu licencji do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi zagrożenie bezpieczeństwa związanego z prowadzoną działalnością. W doktrynie przyjmuje się, że przez sformułowanie „podjęcie decyzji o ponownym przedłożeniu licencji do zatwierdzenia” należy rozumieć zainicjowanie kolejnego postępowania w sprawie udzielenia licencji. Oznacza to, że Prezes UTK po raz kolejny musi przeanalizować wszystkie przesłanki i wydać nowe rozstrzygnięcie. W związku z tym, że w obrocie nie może funkcjonować więcej niż jedna decyzja administracyjna wydana w tej samej sprawie i w stosunku do tego samego adresata, drugie rozstrzygnięcie z chwilą uzyskania waloru ostateczności zastąpi pierwsze rozstrzygnięcie⁶⁰. Literalne brzmienie przepisu art. 51a ust. 1 zd. 2 ustawy o transporcie kolejowym pozwala na stwierdzenie, że jeśli Prezes UTK nie stwierdzi zagrożenia bezpieczeństwa związanego z prowadzoną działalnością, wówczas nie będzie istniała konieczność wydania nowej licencji. Wydaje się jednak, że pojęcie „bezpieczeństwo” wyróżnia się na tyle szerokim zakresem semantycznym, że może odnosić się do wielu stanów faktycznych.

Na płaszczyźnie analizy konstrukcji prawnej licencji w transporcie kolejowym pojawia się również zagadnienie dotyczące uznaniowego bądź związanego charakteru tych decyzji administracyjnych. W przypadku licencji maszynisty stwierdzenie jej związanego charakteru nie powinno wywoływać poważniejszych wątpliwości. Ustawodawca w sposób wyraźny wskazuje, kto może uzyskać licencję maszynisty. Należy przyjąć, że w sytuacji niespełnienia chociażby jednej z przesłanek wymienionych w przepisie art. 22 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK powinien odmówić wydania licencji, wydając decyzję administracyjną, mimo niewymienienia tego rodzaju rozstrzygnięcia w przepisie art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Odmienne sytuacja powstaje na tle przepisów regulujących licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych. W literaturze przedmiotu wyrażono dwa odmienne poglądy. M. Szydło w sposób kategoryczny stwierdza, że „pozwolenia na działalność gospodarczą w sektorze [...] transportu kolejowego posiadają jednoznacznie związany charak-

⁶⁰ M. Wincenciak, wyd. cyt., s. 666-667.

ter⁶¹. Natomiast argumentacja Ł. Gołąba, przedstawiciela drugiego poglądu, opiera się na wykładni językowej, ponieważ w sytuacji, gdy przedsiębiorca doprowadził do znacznych zaległości publicznoprawnych, Prezes UTK może odmówić udzielenia licencji⁶². O uznaniowym charakterze licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo świadczenie usług trakcyjnych w jakimś stopniu może świadczyć również treść przepisu art. 51 ustawy o transporcie kolejowym („Prezes UTK odmawia udzielenia licencji, cofa licencję, zawiesza licencję lub zmienia jej zakres ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwo państwa albo inny ważny interes publiczny”). Wykładnia pojęć niedookreślonych „zagrożenie obronności państwa”, „zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, „ważny interes państwa” każdorazowo będzie wymuszała podjęcie przez Prezesa UTK określonych działań interpretacyjnych⁶³.

3. Podsumowanie

We wstępie niniejszego opracowania postawiłam tezę o swoistym charakterze prawnym licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych oraz licencji maszynisty. Uważam, że podzielenie rozważań na trzy części pozwoliło na wykazanie niejednorodności w konstrukcji prawnej przedmiotowych licencji w transporcie kolejowym, jednocześnie umożliwiło jednak wskazanie elementów wspólnych, do których można zaliczyć między innymi organ administracji publicznej wydający licencje, tj. Prezesa UTK. Licencja maszynisty, a także licencje na wykonanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo świadczenie usług trakcyjnych przybierają formę decyzji administracyjnej, co oznacza, że oprócz właściwych elementów składowych z ustawy o transporcie kolejowym przedmiotowe licencje muszą spełniać wymagania dotyczące decyzji administracyjnych zawartych w k.p.a. Powoduje to również taki skutek, że adresatowi niezadowolonemu z wydanej licencji będzie służył środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Odnosząc się do zaakcentowanych różnic w konstrukcji normatywnej licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych oraz licencji maszynisty, można je uporządkować w następujący sposób:

- 1) licencja maszynisty:
 - wydawana jest zasadniczo na 10 lat;

⁶¹ M. Szydło, wyd. cyt., s. 205.

⁶² Ł. Gołąb, wyd. cyt., s. 99-100.

⁶³ M. Jaśkowska kwestionuje możliwość łączenia uznania z występowaniem w normie pojęć niedookreślonych oraz pojęć szacunkowych – zob. M. Jaśkowska [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 254.

- wykazuje cechy licencji zawodowej;
- ma charakter aktu osobistego i związanego;
- 2) licencje na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych:
 - wydawane są na czas nieokreślony;
 - wykazują cechy autonomicznych aktów reglamentujących działalność gospodarczą;
 - mają charakter aktów pośrednich i uznaniowych.

Wskazuje to, iż mimo posługiwania się w ramach jednego aktu prawnego (tj. ustawy o transporcie kolejowym) tym samym pojęciem „licencja” niezasadne byłoby uznanie, że omówione w niniejszym opracowaniu decyzje administracyjne można zakwalifikować jako ten sam rodzaj indywidualnych aktów administracyjnych. Zaznaczone cechy wyróżniające pozwalają na stwierdzenie, że przedmiotowe licencje mają odmienną konstrukcję prawną.

Literatura

- Chołodecki M., *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Gołąb Ł., *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego*, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń 20-22 kwietnia 2009 r.*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Jaśkowska M. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kiczka K., *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.
- Kiczka K. [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Kocowski T. [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Miemiec M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVI, 1990.
- Neider J., *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Stankiewicz R. [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Trzeciński K. [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

- Waligórski M.A., *Charakter prawny licencji na działalność gospodarczą*, Studia Prawnicze 2003.
- Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.
- Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2013.
- Wincenciak M. [w:] M. Wierzbowski, P. Wajda (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.