

Obowiązek uzyskania licencji na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w ramach transportu kolejowego jako forma reglamentacji

Artur Łysoń

Reglamentacja jest jedną z podstawowych, a zarazem najstarszych funkcji administracji i polega na celowym ograniczaniu wolności jednostki dla ochrony interesu publicznego. W sferze gospodarowania jednym z jej przejawów, oprócz koncesji, zezwoleń i zgód, są licencje. W niniejszym artykule scharakteryzowana została instytucja licencji na przykładzie sektora transportu kolejowego poprzez przedstawienie i omówienie szczegółowych regulacji prawnych dotyczących udzielania, odmowy udzielania, zmiany, zawieszenia lub cofnięcia licencji. We wspomnianym zakresie zostały również przedstawione i omówione kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako organu regulacyjnego.



Mgr Artur Łysoń
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Admini-
stracji i Ekonomii
artur.lyson@prawo.uni.
wroc.pl

Wraz z rozpoczęciem starań o przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej polski ustawodawca został zobligowany do dostosowania krajowego porządku prawnego do dorobku prawnego tej organizacji (acquis communautaire). W sferze działalności gospodarczej wyrazem tych działań było uchwalenie ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; dalej: u.s.d.g.), która implementowała do krajowego porządku prawnego regulacje związane ze swobodami rynku wewnętrznego, tj. swobodą przepływu osób, kapitału i płatności, a w szczególności – swobodą świadczenia usług oraz swobodą przedsiębiorczości. Celem ustawy było również poszerzenie zakresu wolności gospodarczej przez wprowadzenie istotnych ułatwień w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz uproszczenie i uporządkowanie procedur administracyjnych z nią związanych (Sejm IV kadencji, druk nr 2118 z 15.10.2003 r.). Przedmiotem niniejszego opracowania są zagadnienia związane z warunkami formalnymi niezbędnymi do uzyskania licencji i prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie transportu kolejowego.

Reglamentacja działalności gospodarczej

Pojęcie „reglamentacja” bywa różnie definiowane i różnie rozumiane. Reglame-

ntację nazywa się „funkcją, metodą, instrumentem, sposobem, rodzajem, wreszcie sferą działalności administracji” [1]. Niemniej jednak stanowi ona jedną z podstawowych funkcji państwa w ramach społecznej gospodarki rynkowej. Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jednak unormowana w art. 20 Konstytucji zasada wolności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Już sama Konstytucja w art. 22 stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne, ale tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W zakresie prawa administracyjnego i wywodzącego się z niego publicznego prawa gospodarczego pojęcie reglamentacji „używane było i jest dla określenia różnego rodzaju działań, głównie władczych, podejmowanych przez organy publiczne, a mających na celu ograniczenie wolności jednostki, zaś w sferze gospodarczej ograniczenie samodzielności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, czyli ograniczenie wolności gospodarczej” [1].

Jedną ze szczególnych cech reglamentacji jest jej zmienność, wynikająca z dynamiki i zmienności uwarunkowań gospodarczych [1], które potęgowane są przez zglobalizowaną gospodarkę światową, stanowiącą niejako „system naczyń połączonych”. Reglamentacja jest także działalnością kreatywną, związaną z celowym kształtowaniem działalności gospodarczej. Reglamentacja rozumiana jako celowe ograniczenie wolności gospodarczej stosowana jest również dla ochrony pewnych interesów oraz dóbr, do których zaliczyć można: interesy zewnętrzne (polityczne) państwa, prawidłowe funkcjonowanie ryn-

ku wewnętrznego oraz rynku unijnego, wyczerpywalne zasoby naturalne kraju, zasady współżycia społecznego oraz interesy producentów i konsumentów, interesy gospodarcze państwa, jak również wolną konkurencję [1].

Reglamentacja rozumiana jako ograniczenie wolności gospodarczej jednostki dysponuje różnymi instrumentami i technikami prawnymi służącymi do osiągnięcia postawionych przed nią celów. Pierwszą tego rodzaju techniką jest ogólny (bezwzględny) zakaz podejmowania danego rodzaju działalności gospodarczej zwany monopolem, który zgodnie z art. 216 ust. 3 Konstytucji może być ustanowiony jedynie w drodze ustawy. Na przykład art. 5 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) stanowi, że prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo stanowi monopol państwa. Po drugie, podjęcie i wykonywanie określonej działalności gospodarczej może być uzależnione od uprzedniego uzyskania pozwolenia wydanego przez właściwy organ administracji publicznej (koncesje, zezwolenia, licencje i zgody). Po trzecie, może istnieć wymóg, aby przedsiębiorca zgłosił swój zamiar podjęcia i wykonywania określonej działalności gospodarczej właściwemu organowi administracji publicznej. Po czwarte, dany rodzaj działalności gospodarczej może być uznany za działalność wolną, w ramach której na przedsiębiorcy nie spoczywa żaden obowiązek uprzedniego uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia w celu podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej [2].

Licencjonowanie transportu kolejowego

Zgodnie z art. 75 ust. 3 pkt 2 u.s.d.g. wykonywanie działalności w zakresie określonym przepisami ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.; dalej: u.t.k.) wymaga uzyskania licencji. Ustawa o transporcie kolejowym jest

aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu dla istnienia i funkcjonowania całego sektora transportu kolejowego na terytorium Polski i reguluje m.in. zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych (art. 1 pkt 2 u.t.k.). Niestety, ani ustawa o swobodzie działalności gospodarczej ani ustawa o transporcie kolejowym nie zawierają definicji legalnej pojęcia „licencja”. Co do zasady „pojęcie licencji w prawie polskim odnosi się przede wszystkim do dokumentu potwierdzającego uprawnienia do wykonywania zawodu, a czasem także wykonywania tego zawodu w formie działalności gospodarczej” (tzw. administracyjne akty kwalifikujące) [3]. Jako że zawód może być wykonywany jedynie przez osobę fizyczną, to licencje w przytoczonym wyżej znaczeniu odnoszą się jedynie do tych osób, a więc wyłączone jest uzyskanie licencji przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne).

Odmienne charakter ma licencja w dziedzinie transportu kolejowego (z wyłączeniem licencji na wykonywanie zawodu maszynisty). Ustawa o transporcie kolejowym zawiera regulacje określające znaczenie tego pojęcia na gruncie tej regulacji i w art. 43 ust. 1 stanowi, że działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych podlega licencjonowaniu. W tym przypadku licencja jest więc potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy (a więc także osób prawnych i „ułomnych” osób prawnych) do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego (art. 43 ust. 2 u.t.k.) [4]. Zatem pod względem jurydycznym licencje na wykonywanie przewozów kolejowych nie mogą być uznawane za tzw. administracyjne akty kwalifikujące, lecz powinny być traktowane jako akty reglamentujące działalność gospodarczą w zakresie transportu kolejowego. W istocie taka licencja ma wszystkie cechy decyzji konstytucyjnej [5].

W związku z tym, że Polska jest państwem członkowskim UE, przewoźnicy kolejowi z innych państw członkowskich Unii lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, posiadający licencje wydane przez właściwe władze tych państw, nie muszą ubiegać się o ich polski odpowiednik (art. 43 ust. 3 u.t.k.). Dotyczy to w takim samym zakresie polskich przewoźników kolejowych (art. 43 ust. 2 u.t.k.). Do państw członkowskich EFTA należą, oprócz wszystkich państw członkowskich UE, także Islandia, Norwegia i Lichtenstein. Szwajcaria, pomimo podpisania umowy o Europejskim

Obszarze Gospodarczym, nie ratyfikowała jej, więc powyższe przepisy nie mają zastosowania do przewoźników kolejowych z tego kraju.

Z art. 43 ust. 1 u.t.k. wynika, że istnieją trzy rodzaje licencji, a mianowicie: licencja dotycząca przewozów kolejowych osób, licencja dotycząca przewozów kolejowych towarów oraz licencja dotycząca świadczenia usług trakcyjnych. W związku z użyciem spójnika „lub” w treści art. 43 ust. 1 u.t.k. można uznać, że nie ma przeszkód do wydania jednej łącznej licencji dotyczącej przewozu kolejowego osób i towarów.

Zgodnie z art. 45 u.t.k. organem administracji publicznej właściwym do udzielania, odmowy udzielania, zmiany, zawieszania lub cofnięcia licencji jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, przy czym czynności tych dokonuje się w formie decyzji administracyjnej. Postępowanie administracyjne zmierzające do udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, zawieszania lub cofnięcia licencji toczy się zatem na podstawie przepisów ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Polski ustawodawca zdecydował się na ustanowienie względnie trwałego systemu licencji kolejowych, stanowiąc w art. 43 ust. 4 u.t.k., że licencje te wydaje się na czas nieokreślony. Takie rozwiązanie pozwala „przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą planować w sposób oparty na racjonalnych i efektywnych przesłankach ekonomicznych rozwój swojej aktywności w tym zakresie” [6].

Od zasady trwałości decyzji administracyjnej o przyznaniu licencji ustawa o transporcie kolejowym przewiduje jednak wyjątki. Pierwszy z nich, uregulowany w art. 43 ust. 4a u.t.k., przewiduje możliwość wydania licencji tymczasowej na okres do 6 miesięcy w przypadku zawieszenia lub cofnięcia licencji z powodu niespełnienia wymagań dotyczących wiarygodności finansowej. Czas, na który zostaje wydana licencja tymczasowa, musi zostać wykorzystany przez przedsiębiorcę na przeprowadzenie zmian w prowadzonym przez niego przedsiębiorstwie, które umożliwią spełnienie wymagań dotyczących wiarygodności finansowej. Dodatkowo, wydanie licencji tymczasowej nie może zagrażać bezpieczeństwu prowadzonej działalności, a sama decyzja ma charakter uznaniowy, tak więc nawet spełnienie wskazanego warunku nie musi spowodować automatycznego jej wydania.

Drugi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych o udzieleniu licencji przewiduje art. 51 u.t.k. Wynika z niego, że Prezes UTK odmawia udzielenia licencji, cofa licencję, zawiesza licencję lub zmienia jej zakres ze względu na zagrożenie obron-

ności lub bezpieczeństwo państwa albo inny ważny interes publiczny. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ocenny charakter przytoczonych przesłanek, których faktyczną treść można ustalić dopiero na gruncie konkretnego, precyzyjnie oznaczonego stanu faktycznego.

Aby uzyskać licencję kolejową, zgodnie z art. 46 u.t.k., przedsiębiorca musi spełnić liczne warunki dotyczące dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kompetencji zawodowych, dysponowania taborem kolejowym i odpowiedzialności cywilnej. Wymagania dotyczące dobrej reputacji uznaje się za spełnione, jeżeli członkowie organu zarządzającego osoby prawnej, osoby prowadzące sprawy spółki w spółkach jawnej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, a w przypadku innego przedsiębiorcy – osoby prowadzące działalność gospodarczą nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, środowisku lub prawom osób wykonujących pracę zarobkową oraz przestępstwa skarbowe (art. 47 ust. 2 u.t.k.). Wymagania dotyczące wiarygodności finansowej uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca jest w stanie wykazać, że jest zdolny do wypełnienia rzeczywistych i potencjalnych zobowiązań finansowych przez okres 12 miesięcy od dnia udzielenia licencji (art. 47 ust. 3 u.t.k.). Wymagania dotyczące kompetencji zawodowych uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca: 1) posiada lub zobowiąże się, że będzie posiadał organizację zarządzania umożliwiającą sprawowanie właściwego nadzoru nad licencjonowaną działalnością oraz nad przestrzeganiem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym; 2) oświadczy, że zatrudni pracowników odpowiadających za bezpieczeństwo ruchu kolejowego posiadających wymagane kwalifikacje (art. 47 ust. 5 u.t.k.). Wymagania dotyczące dysponowania taborem kolejowym uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca: 1) dysponuje bądź zobowiąże się do dysponowania pojazdami kolejowymi, w tym wagonami i lokomotywami kolejowymi; 2) utworzy lub zobowiąże się do utworzenia z dniem rozpoczęcia działalności systemu utrzymania i obsługi pojazdów kolejowych (art. 47 ust. 6 u.t.k.). Wymagania dotyczące odpowiedzialności cywilnej uznaje się za spełnione, gdy ubiegający się o udzielenie licencji przedsiębiorca posiada zabezpieczenie roszczeń majątkowych związanych z prowadzoną działalnością lub zobowiąże się do dokonania ubezpieczenia działalności objętej licencją (art. 47 ust. 7 u.t.k.). Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku spełnienia wskazanych warunków Prezes UTK nie może odmówić udzielenia licencji

przedsiębiorcy ubiegającemu się o nią, z zastrzeżeniem art. 51 u.t.k.

Przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie licencji kolejowej albo licencji tymczasowej zobowiązany jest – na mocy art. 50 u.t.k. – do uiszczenia stosownej opłaty, przy czym ustawa określa jedynie maksymalną możliwą wysokość tej opłaty, która nie może przekroczyć równowartości w złotych 2000 euro, ustalonej przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia licencji. Ustawa wskazuje również, że ustalone opłaty za udzielenie licencji powinny uwzględniać koszty nie wyższe niż uzasadnione koszty udzielenia licencji i kontroli jej wykonywania. Szczegółowe regulacje dotyczące wysokości wskazanych opłat oraz zasad ich uiszczania w systemie ratalnym zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 22.10.2009 r. w sprawie opłaty za udzielenie licencji i licencji tymczasowej na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego (Dz.U. Nr 196, poz. 151). Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia opłata za wydanie licencji kolejowej stanowi równowartość w złotych 1750 euro, ustaloną przy zastosowaniu obowiązującego w dniu udzielenia licencji kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, natomiast za udzielenie licencji tymczasowej należy wpłacić na rachunek Urzędu Transportu Kolejowego równowartość w złotych 175 euro, ustaloną według tych samych kryteriów. Rozporządzenie określa również zasady rozkładania opisanych wyżej opłat na raty i zgodnie z § 3 tego aktu na wniosek przedsiębiorcy, złożony wraz z wnioskiem o udzielenie licencji, opłata rozkładana jest na dwie raty uiszczane w następujący sposób: 50 % opłaty – po doręczeniu zawiadomienia o udzieleniu licencji albo licencji tymczasowej; 50 % opłaty – w terminie 6 miesięcy od dnia udzielenia licencji, a w przypadku udzielenia licencji tymczasowej – nie później niż 30 dni przed upływem terminu ważności tej licencji.

Prezes UTK jest właściwy nie tylko do udzielenia licencji, ale również do dokonywania okresowych kontroli przewoźnika kolejowego pod kątem przestrzegania warunków określonych w licencji (art. 52 ust. 1 u.t.k.). Do kompetencji Prezesa UTK należy również, jak już wskazywałem, zawieszanie i cofanie udzielonej licencji kolejowej. „Zawieszenie lub cofnięcie licencji powinno być traktowane jako swoisty rodzaj sankcji administracyjnej wymierzonej w podmiot korzystający z uprawnienia przyznanego na podstawie innego rozstrzygnięcia. Tego typu sankcja dotyczy utraty albo ograniczenia wcześniej przyznanego uprawnienia. (...) Zawieszenie oraz cofnięcie licencji następuje po przeprowadzeniu odrębnego

postępowania w tej sprawie, uruchomionego na skutek podejrzenia wystąpienia jednej z przesłanek zawartych w art. 52 ust. 1a lub 2 u.t.k. Konieczność ustalenia tego, czy ziściła się któraś z nich, czyni z cofnięcia lub zawieszenia tego typu uprawnienia osobną sprawę administracyjną – odrębną od wcześniejszej (uprzedniej) sprawy o udzielenie uprawnienia” [6].

Zgodnie z art. 52 ust. 1a u.t.k. 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. Prezes UTK może również zawiesić licencję, albo podjąć decyzję o ponownym przedłożeniu licencji do zatwierdzenia, jeśli przedsiębiorca nie prowadził licencjonowanej działalności przez okres 6 miesięcy lub nie podjął tej działalności w okresie 6 miesięcy od dnia wydania licencji (art. 51a ust. 3 u.t.k.).

Z kolei zgodnie z art. 52 ust. 2 u.t.k. 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. W związku z tym, że licencja udzielana jest w formie decyzji administracyjnej, może zostać anulowana na podstawie ogólnych przepisów zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego. Jeszcze jedną możliwość cofnięcia udzielonej licencji znaleźć można w przepisach ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) dotyczących nałożenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 39 pkt 2 oraz art. 41). Sąd może bowiem orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania przedsiębiorcy za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. W aspekcie zmiany udzielonej licencji podmiotem inicjującym takie działanie, w myśl art. 52 ust. 4 u.t.k., jest przedsiębiorca.

Ustawa o transporcie kolejowym przewiduje także wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe związane z obowiązkiem uzyskania licencji kolejowej. Zgodnie z art. 44 u.t.k. obowiązkowi uzyskania licencji nie podlegają przedsiębiorcy wykonujący przewozy

w obrębie bocznicy kolejowej lub stacji kolejowej. Stosownie do art. 3 u.t.k. licencji kolejowej nie wymaga prowadzenie działalności w zakresie kolejowego transportu wewnątrzzakładowego (bez udziału przewoźnika kolejowego oraz bez należących do niego pojazdów kolejowych) oraz transportu linowego i linowo-terenowego.

Podsumowanie

Działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych nie stanowi działalności wolnej. W związku z występowaniem istotnego interesu publicznego w tym zakresie, związanego z potrzebą ochrony zdrowia i życia ludzi, mienia oraz środowiska naturalnego, a także w związku

z regulacjami unijnymi, polski ustawodawca zdecydował się na poddanie działalności przedsiębiorców kolejowych ograniczeniom reglamentacyjnym. Aby ograniczenia te nie były zbyt restrykcyjne i nie stanowiły znacznej bariery prowadzenia działalności gospodarczej we wskazanym zakresie nie zdecydowano się jednak na objęcie tej działalności ograniczeniami koncesyjnymi, a znacznie mniej dolegliwym reżimem licencyjnym. Taki zabieg ma z jednej strony zapewnić szeroko rozumiane bezpieczeństwo w ramach prowadzonych przewozów kolejowych, a z drugiej – nie ograniczać w nadmiernym zakresie zasady wolności działalności gospodarczej. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Kocowski T., Reglamentacja gospodarcza, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, Administracyjne prawo gospodarcze, Wrocław 2009.
- [2] Szydło M., Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005.
- [3] Kosikowski C., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2009.
- [4] Kiczka K., Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, Administracyjne prawo gospodarcze, Wrocław 2009.
- [5] Waligórski M., Charakter prawny licencji na działalność gospodarczą (ze szczególnym uwzględnieniem licencji transportowych), [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- [6] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, P. Wajda, LEX 2014.