

WYROK
z dnia 3 grudnia 2009 r.
Sygn. akt Kp 8/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.), w zakresie, w jakim narusza zasadę skończonego zbioru źródeł prawa, z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 12 ustawy z 25 czerwca 2009 r., w części dotyczącej art. 29a ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r., w zakresie, w jakim narusza zasadę równego traktowania i zasadę niedyskryminacji w życiu gospodarczym, z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 6 ustawy z 25 czerwca 2009 r., w części dotyczącej dodawanego art. 14a ust. 2 ustawy z 28 marca 2003 r., w zakresie, w jakim narusza nakaz określoności przepisów prawa, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, w części dotyczącej art. 14a ust. 2, dodawanego do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, Nr 176, poz. 1238 i Nr 191, poz. 1374, z 2008 r. Nr 59, poz. 359, Nr 144, poz. 902, Nr 206, poz. 1289 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 3, Nr 18, poz. 97, Nr 19, poz. 100, Nr 98, poz. 817 i Nr 115, poz. 966), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 grudnia 2009 r. w M. P. Nr 78, poz. 985.

2. Art. 1 pkt 10 ustawy z 25 czerwca 2009 r., w części dotyczącej art. 22 ust. 15 ustawy z 28 marca 2003 r., nie jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 12 ustawy z 25 czerwca 2009 r., w części dotyczącej art. 29a ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r., nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 20 lipca 2009 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) wystąpił w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności trzech przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (dalej: ustawa zmieniająca). Zakwestionowany art. 1 pkt 10, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: u.t.k.), narusza, zdaniem wnioskodawcy, wyrażoną w art. 87 ust. 1 Konstytucji zasadę skończonego zbioru źródeł prawa, przez to, że powołuje jako źródła prawa niewymienione w tym przepisie Konstytucji „międzynarodowe porozumienia” i „umowy dwustronne”. Kolejny zaskarżony przepis, art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., jest – zdaniem wnioskodawcy – niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis ten, zdaniem wnioskodawcy, zwalnia przewoźników mających siedziby w innych państwach Unii Europejskiej (dalej: UE) z obowiązku posiadania specjalnych uprawnień dla uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce, przez co narusza zasady równego traktowania i niedyskryminacji w życiu gospodarczym wobec przewoźników mających siedzibę na terytorium Polski, którzy nie mają takiego przywileju w uzyskiwaniu dostępu do infrastruktury kolejowej w innych państwach UE. Ostatni z zaskarżonych przepisów – art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego do u.t.k. art. 14a ust. 2 – jest, w ocenie wnioskodawcy, niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza nakaz określoności przepisów prawa, przez to, że określa uprawnienia nadzorcze Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK) w formie katalogu otwartego.

1.1. Zgodnie z wyjaśnieniami wnioskodawcy, ustawa zmieniająca wykonuje prawo UE w zakresie trzech aktów prawnych wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu kolejowego: rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14; dalej: rozporządzenie 1371/2007/WE), dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 51; dalej: dyrektywa 2007/58/WE) i dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 44; dalej: dyrektywa 2007/59/WE).

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę skończonego zbioru źródeł prawa, wskutek posłużenia się przez ustawodawcę w tym przepisie bliżej

nieokreślonymi pojęciami: „międzynarodowe porozumienia” i „umowy dwustronne”, których art. 87 ust. 1 Konstytucji nie wymienia jako źródeł prawa.

1.3. Uzasadniając zarzut naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji w życiu gospodarczym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., wnioskodawca argumentował, że zapewnienie na podstawie zakwestionowanego przepisu dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce przewoźnikom mającym siedzibę w innych państwach UE wyłącznie na podstawie uprawnień uzyskanych zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie ich siedziby dyskryminuje przewoźników z siedzibą na terenie Polski. Zgodnie bowiem z art. 10 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 164 z 29.04.2004, s. 44; dalej: dyrektywa 2004/49/WE) uzyskanie dostępu do infrastruktury kolejowej uwarunkowane jest posiadaniem przez przewoźnika certyfikatu bezpieczeństwa, który składa się z dwóch części: części A, uzyskiwanej w państwie rejestracji przewoźnika oraz części B, wydawanej przez państwo UE, na terenie którego przewoźnik zamierza prowadzić działalność. Jednolite formaty powyższych certyfikatów bezpieczeństwa określone zostały w rozporządzeniu Komisji (WE) 653/2007 z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie stosowania wspólnego europejskiego wzoru certyfikatów bezpieczeństwa i wniosków o ich wydanie zgodnie z art. 10 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz w sprawie okresu ważności certyfikatów bezpieczeństwa wydanych na mocy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 153 z 13.06.2007 r., s. 9; dalej: rozporządzenie 653/2007/WE). Zakwestionowany przepis ustawy zmieniającej, w ocenie wnioskodawcy, uchyla obowiązek uzyskania części B certyfikatu wobec przewoźników mających siedzibę w innych państwach UE niż Polska, a działających na jej terytorium. Dla przewoźników mających siedzibę na terytorium Polski obowiązek powyższy pozostaje natomiast aktualny, jeśli chcą wykonywać przewozy kolejowe na terenie innych państw UE.

Niezależnie od naruszenia art. 32 Konstytucji i rozporządzenia 653/2007/WE, w ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis ustawy zmieniającej narusza również warunki wolnej konkurencji na obszarze UE na niekorzyść przewoźników posiadających siedzibę w Polsce, a także zagraża bezpieczeństwu ruchu kolejowego na polskiej sieci kolejowej przez rezygnację z części B certyfikatu, której uzyskanie uwarunkowane jest między innymi znajomością krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

1.4. Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego art. 14a ust. 2 u.t.k., narusza, zdaniem wnioskodawcy, nakaz określoności przepisów prawa, wyrażony w art. 2 Konstytucji, przez to, że zawarta w nim konstrukcja odwołania w zakresie określenia uprawnień nadzorczych Prezesa UTK nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE oparta jest na zasadzie katalogu otwartego. Oznacza to, jak argumentuje wnioskodawca, że ustawodawca nie określił bezpośrednio w ustawie ani w delegacji do wydania rozporządzenia wykonawczego katalogu uprawnień, z których mogą skorzystać Prezes UTK lub upoważnione przez niego osoby w ramach wykonywania nadzoru. Posłużenie się przez ustawodawcę klauzulą „w szczególności” pozwala, zdaniem wnioskodawcy, na zastosowanie także środków, które nie są wprost określone w ustawie, zwłaszcza że, jak podnosi się w doktrynie prawa administracyjnego, znaczenie pojęcia

nadzoru można podać jedynie w pewnym przybliżeniu. Ze względu na możliwość władczego oddziaływania na przedsiębiorców prowadzących na terenie Polski działalność gospodarczą w zakresie transportu kolejowego, ustawodawca nie może pozostawiać organom stosującym prawo, poprzez niejasne sformułowanie treści przepisów, nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu przedmiotowego. Ustawowa regulacja realizacji uprawnień nadzorczych przyznanych Prezesowi UTK oraz upoważnionym przez niego osobom (których przyznanie tym podmiotom nie jest przez wnioskodawcę kwestionowane) nie czyni zatem, zdaniem wnioskodawcy, zadość dyrektywie dostatecznej określoności unormowań prawnych, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. W piśmie z 14 sierpnia 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie zgodności art. 1 pkt 6 i 12 ustawy zmieniającej, w zakresie zakwestionowanym przez wnioskodawcę, z powołanymi we wniosku wzorcami kontroli oraz braku niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 87 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k. Dla uzasadnienia tego twierdzenia Prokurator uznał za kluczowe określenie charakteru prawnego wymienionych w art. 22 ust. 15 u.t.k. „międzynarodowych porozumień” oraz „międzynarodowych umów dwustronnych” i ich miejsca w krajowym porządku prawnym.

Art. 87 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje wymienionych w art. 22 ust. 15 u.t.k. „międzynarodowych porozumień” oraz „międzynarodowych umów dwustronnych”, co oznacza, stosownie do argumentacji Prokuratora, że nie należą one do aktów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji, chyba że podlegają procedurze ratyfikacji.

Prokurator Generalny uznał, opierając się na opiniach przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego, że „międzynarodowe porozumienia” wskazane w znowelizowanym art. 22 ust. 15 u.t.k. mają charakter, pomimo użytej nazwy, umów międzynarodowych, ponieważ w kwestiach z dziedziny transportu kolejowego, uregulowanych w tym przepisie, konieczne jest zawarcie porozumienia międzynarodowego w formie umowy międzynarodowej w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439). Współcześnie umowy międzynarodowe mogą być zawierane nie tylko przez głowę państwa czy rząd, lecz także przez poszczególnych ministrów.

Określone w znowelizowanym art. 22 ust. 15 u.t.k. „międzynarodowe porozumienia” oraz „międzynarodowe umowy dwustronne” są, w ocenie Prokuratora Generalnego, umowami, którymi Polska nie wiąże się przez ratyfikację i które dotyczą wprost działalności organów administracji rządowej. W polskim porządku prawnym mają zatem status podobny do aktów prawa wewnętrznego i jako takie nie mogą tworzyć podstawy prawnej decyzji administracyjnych i orzeczeń rozstrzygających o indywidualnych prawach i obowiązkach, zgodnie z art. 93 Konstytucji. Prokurator Generalny podkreślił, że najistotniejszą cechą odróżniającą systemy źródeł prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego jest to, że w systemie prawa wewnątrznie obowiązującego nazwanie źródeł prawa jest niewyczerpujące. „Międzynarodowe porozumienia” oraz „międzynarodowe umowy dwustronne” podlegają zaliczeniu właśnie do tego systemu, a zatem art. 87 ust. 1 Konstytucji, zawierający zamknięty katalog źródeł

prawa powszechnie obowiązującego, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli względem zakwestionowanego przepisu.

2.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Porównując treść art. 29a ust. 1 u.t.k. – obowiązującego i znowelizowanego, a także pozostałych ustępów tego przepisu, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej nie nadał temu przepisowi brzmienia, o którym mowa we wniosku. Intencją projektodawców było zapewnienie przewoźnikom z innych krajów UE dostępu do infrastruktury kolejowej w celu wykonywania międzynarodowych przewozów pasażerskich w okresie ustalonym przez Komisję Europejską – od 1 stycznia 2010 r. Znaczy to (co zresztą wprost wynika z aktualnego brzmienia art. 29a ust. 1 u.t.k.), że obecnie przewoźnicy z innych krajów UE mają dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce tylko w celu wykonywania międzynarodowych przewozów rzeczy. Nieuprawniony jest zatem, zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek, że ustawa zmieniająca uchyliła obowiązek uzyskania części B certyfikatu bezpieczeństwa wobec przewoźników mających siedzibę w innych państwach UE. Obowiązek ten wynika bowiem nie z art. 29a ust. 1 u.t.k., a z art. 18 u.t.k., który w tym zakresie nie został znowelizowany przez ustawę zmieniającą. A zatem warunkiem uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej przez każdego przewoźnika kolejowego, bez względu na miejsce jego siedziby, jest wciąż uzyskanie w Polsce części B certyfikatu bezpieczeństwa.

Nie mniejsze znaczenie przy ocenie zasadności zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji ma, zdaniem Prokuratora Generalnego, samo przystąpienie Polski do UE i miejsce prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym, zwłaszcza zasada nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym. Rozporządzenia wydawane przez organy UE mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Oznacza to, w kontekście niniejszej sprawy, że jakakolwiek zmiana u.t.k. sprzeczna z postanowieniami powołanego we wniosku rozporządzenia 653/2007/WE nie spowodowałaby uchylenia obowiązku uzyskania części B certyfikatu przez przewoźników mających siedzibę w innych państwach UE, a wykonujących przewozy kolejowe na terenie Polski.

Stwierdzając brak różnicowania sytuacji prawnej przewoźników kolejowych mających siedzibę w Polsce, w porównaniu z sytuacją przewoźników mających siedzibę w innych krajach UE, Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie zgodności znowelizowanego art. 29a ust. 1 u.t.k. z art. 32 Konstytucji.

2.3. Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutów wnioskodawcy naruszenia zasady określoności przepisów prawa przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego do u.t.k. art. 14a ust. 2.

Wnioskodawca założył, że Prezes UTK będzie sprawował nadzór, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, w formach nieokreślonych w u.t.k. ani w wydanym do tej ustawy rozporządzeniu wykonawczym. W związku z tym, zdaniem Prokuratora, konieczne było skonfrontowanie tego założenia z zasadą legalizmu działania organów władzy publicznej, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator ocenił, że w niniejszej sprawie możliwa jest wykładnia dodanego przez ustawę zmieniającą art. 14a ust. 2 u.t.k. w zgodzie z Konstytucją, przy założeniu, że pomimo użycia w tym przepisie wyrażenia „w szczególności” Prezes UTK, jako organ władzy publicznej, którego granice działania

wyznacza art. 7 Konstytucji, i tak nie będzie mógł wykonywać uprawnień nadzorczych w innych formach, jak tylko tych, które zostały określone w u.t.k.

Niezależnie od powyższego wniosku, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że formy nadzoru Prezesa UTK zostały określone nie tylko w art. 15 u.t.k., lecz także w dodanym art. 14a ust. 5 u.t.k., uprawniającym go do rozpatrywania skarg w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE. Zaskarżony przepis realizuje zatem wynikający z powołanego rozporządzenia obowiązek wyznaczenia w prawie wewnętrznym każdego państwa UE organu egzekwującego przestrzeganie przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE. Zdaniem Prokuratora Generalnego, również przepisy tego rozporządzenia będą stanowiły podstawę prawną dla określonych w nowym art. 14a u.t.k. działań nadzorczych Prezesa UTK.

3. W piśmie z 28 sierpnia 2009 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 1 pkt 6 i 10 ustawy zmieniającej z powołanymi we wniosku wzorcami kontroli oraz braku niezgodności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z art. 32 Konstytucji. W wypadku uznania przez Trybunał, że art. 32 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli, Marszałek wniósł o stwierdzenie zgodności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z powołanym przepisem Konstytucji.

3.1. Uzasadniając zgodność art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części, w jakiej dodaje art. 14a ust. 2 do u.t.k., z art. 2 Konstytucji, Marszałek uznał, powołując liczne poglądy wyrażone w doktrynie i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat różnic między zadaniami i kompetencjami organów władzy publicznej, że kluczowe dla oceny zasadności zarzutu sformułowanego we wniosku jest przesądzenie, czy nadzór powierzony przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej Prezesowi UTK jest zadaniem czy kompetencją. Marszałek podzielił pogląd wnioskodawcy, że pojęcie nadzoru nie ma ściśle ustalonego znaczenia normatywnego. Podkreślił jednocześnie, że z okoliczności, iż nadzór jest pojęciem oznaczającym możliwość władczego wkroczenia w działalność organu nadzorowanego, nie można wyprowadzić wniosku, że powierzenie danemu organowi lub instytucji zadania polegającego na nadzorowaniu jest samoistną i wystarczającą podstawą do stosowania przezeń dowolnych instrumentów nadzoru. Zgodnie bowiem z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji niemających wyraźnego umocowania w normach rangi ustawowej. Znaczy to, że nadzór Prezesa UTK może być wykonywany tylko w zakresie, w formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa, w tym powszechnie obowiązującego – jeśli podmiotami nadzorowanymi będą osoby trzecie. Zdaniem Marszałka Sejmu, określenie „w szczególności” musi być zatem odczytane jako dopuszczające wykonywanie nadzoru także za pomocą innych niż wyliczone w art. 15 u.t.k. instrumentów, środków i procedur, jednak tylko takich, które znajdują odzwierciedlenie w kompetencjach powierzonych temu organowi. Jako przykład takich kompetencji Prezesa UTK Marszałek Sejmu wymienił kompetencje wskazane w nowym art. 14a ust. 4 u.t.k. czy art. 66 ust. 2 u.t.k. Marszałek zwrócił również uwagę, że zakwestionowana przez wnioskodawcę formuła redakcyjna przepisu, posługująca się konstrukcją „w szczególności”, jest często wykorzystywana w ustawach wymieniających zasadnicze, choć jedynie przykładowe kompetencje służące realizacji zadań określonych organów. Podsumowując argumentację za zgodnością zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu dodał, że analizowany zarzut wnioskodawcy, sformułowany na etapie kontroli prewencyjnej, musi zostać uznany obecnie jedynie za postulat *de lege ferenda*, ponieważ dopiero wadliwa praktyka

stosowania przez Prezesa UTK jego uprawnień mogłaby zaktualizować konieczność doprecyzowania nowego art. 14a ust. 2 u.t.k.

3.2. Przechodząc do analizy zarzutu naruszenia art. 87 ust. 1 Konstytucji przez art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 87 ust. 1 Konstytucji nie jest wyłączną i wystarczającą podstawą do formułowania (skądinąd trafnej) tezy o zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, bo wymaga ona uwzględnienia także innych przepisów Konstytucji. Nie przesądza to jednak kwestii adekwatności art. 87 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli dla zakwestionowanego przepisu.

Marszałek Sejmu na podstawie poglądów wyrażonych w doktrynie prawa międzynarodowego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że umowę międzynarodową w rozumieniu konstytucyjnym stanowią akty prawne o zróżnicowanych nazwach wprost niewymienionych przez ustrojodawcę, które, w zależności od tego, w jakim trybie doszły do skutku, charakteryzują się zróżnicowanym usytuowaniem w systemie źródeł prawa krajowego. W art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej bez wątpienia mowa jest o aktach międzynarodowych, zarówno w odniesieniu do wymienionych w nim umów, jak i porozumień. Świadczą o tym wykładnia językowa tego przepisu oraz wykładania w zgodzie z prawem wspólnotowym. Na tej podstawie Marszałek stwierdził, że art. 22 ust. 15 u.t.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, nie zawiera takich elementów, które przesądzałyby o jego braku koherencji z konstytucyjnie określonym systemem źródeł prawa. Zakwestionowany przepis nie czyni bowiem samoistnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego aktów prawnych niemieszczących się w konstytucyjnym katalogu tych źródeł, a przy tym jest redakcyjną jednostką ustawy wyrażającą normę powszechnie obowiązującą – określającą zakres podmiotowo-terytorialny stosowania przepisów dotyczących licencji maszynistów. Przesądza to, w ocenie Marszałka Sejmu, o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Analizę zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej Marszałek Sejmu rozpoczął od przytoczenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady równości. W ocenie Marszałka, w związku z tym, że zakres podmiotowy art. 32 Konstytucji nie jest (i nie może być) w orzecznictwie i doktrynie inaczej rozumiany niż obejmujący wszystkich adresatów prawa stanowionego przez Rzeczpospolitą Polską, zasada równości nie może być odczytywana jako nakaz kształtowania sfery praw i obowiązków jednostek podlegających zwierzchnictwu RP w taki sam sposób, jak jednostek, które nie są adresatami polskiego, lecz obcego prawa. W związku z tym art. 32 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

3.4. Marszałek Sejmu zajął również stanowisko na wypadek, gdyby Trybunał uznał, że art. 32 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli względem art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej. W takiej sytuacji Marszałek wnioskował o stwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości.

Zdaniem Marszałka, podniesiony przez wnioskodawcę zarzut wynika z nieporozumienia, gdyż jest skutkiem nietrafnego odczytania sensu normatywnego kwestionowanej regulacji. Zakwestionowany art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej pozostaje bez wpływu na obowiązki przewoźników kolejowych, wynikające z art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.k., związane z przymusem posiadania certyfikatu bezpieczeństwa, który jest warunkiem dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce i dotyczy wszystkich przewoźników kolejowych, w tym mających siedzibę w innym państwie UE, którzy muszą w celu

wykonywania przewozów kolejowych w Polsce uzyskać część B certyfikatu bezpieczeństwa. W związku z tym art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej nie może wywoływać skutku dyskryminującego przewoźników mających siedzibę w Polsce. Treść przeprowadzonego wyводу oraz wniosków uzyskanych przy zastosowaniu wykładni literalnej i systemowej przepisów ustawy zmieniającej wzmacnia dodatkowo, zdaniem Marszałka Sejmu, zbieżny z nimi rezultat wykładni zakwestionowanego przepisu w zgodzie z Konstytucją oraz wykładni przychylniej prawu UE.

4. W piśmie z 12 października 2009 r. Minister Infrastruktury zwrócił się z prośbą o rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości pilnego wydania orzeczenia w niniejszej sprawie.

Uzasadniając prośbę, Minister Infrastruktury zwrócił uwagę, że ustawa zmieniająca implementuje do polskiego porządku prawnego przepisy wspólnotowe dotyczące transportu kolejowego, których termin wdrożenia częściowo już minął 4 czerwca 2009 r. (dla dyrektywy 2007/58/WE), a ostatecznie upłyne 4 grudnia 2009 r. (dla dyrektywy 2007/59/WE). Konsekwencją uchybienia terminowi wdrożenia dyrektywy 2007/58/WE było wszczęcie 30 lipca 2009 r. postępowania przez Komisję WE przeciwko Polsce. Niewdrożenie w terminie dyrektywy 2007/59/WE stwarza zaś ryzyko wszczęcia wobec Polski kolejnych postępowań przez Komisję.

Jednocześnie Minister Infrastruktury argumentował, że brak przepisów wprowadzanych ustawą zmieniającą przyniesie negatywne skutki między innymi dla przewoźników kolejowych i pasażerów. Ci ostatni, zdaniem Ministra Infrastruktury, nie będą mogli skorzystać z prawa złożenia skargi w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE (dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym), a polscy maszyniści, którzy na podstawie ustawy zmieniającej zdobyliby licencje i świadectwa umożliwiające prowadzenie pojazdów kolejowych poza terytorium Polski, będą postawieni w gorszej sytuacji konkurencyjnej w stosunku do maszynistów z innych państw UE.

Minister Infrastruktury w żadnej części pisma nie odniósł się do kwestii konstytucyjności przepisów zakwestionowanych w niniejszej sprawie.

5. W piśmie pełnomocnika wnioskodawcy z 2 grudnia 2009 r. przedstawione zostały dodatkowe wyjaśnienia w sprawie, rozwijające argumentację o niekonstytucyjności art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., i art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k. Zdaniem wnioskodawcy, powyższe zmiany u.t.k. nie wynikały z konieczności implementacji przepisów UE wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu kolejowego, jednak ustawodawca nie przedstawił w uzasadnieniu ustawy zmieniającej powodów ich wprowadzenia.

5.1. Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej z art. 87 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że „prowadzenie pociągów lub pojazdów kolejowych”, o którym mowa w znowelizowanym art. 22 ust. 15 u.t.k., wykonywane będzie przez samodzielne podmioty gospodarcze, niepodlegające administracji rządowej. W związku z tym, zdaniem wnioskodawcy, w zakwestionowanym przepisie ustawodawca mógł powołać jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe, będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego, gdyż tylko taki charakter mogą mieć przepisy adresowane do podmiotów niebędących organami administracji.

5.2. Uzupełniając argumentację o niekonstytucyjności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., wnioskodawca zwrócił uwagę, że pominięcie w ustawie zmieniającej przecinka pomiędzy wyrazami „transportu

kolejowego” i „na podstawie przepisów”, umieszczonego tam w wersji dotychczasowej, znaczy, że podmiotowi otrzymującemu uprawnienia przewoźnika na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym znajduje się jego siedziba, będzie przysługiwało prawo dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce bez konieczności spełnienia dodatkowych wymogów. Pozornie niewielkie zmiany będą zatem miały, zdaniem wnioskodawcy, fundamentalne znaczenie dla przestrzegania równości w życiu gospodarczym w zakresie transportu kolejowego.

Rozszerzenie zakresu stosowania znowelizowanego art. 29a ust. 1 u.t.k. także na przewóz osób wymaga od ustawodawcy tworzenia precyzyjnych zapisów ustawowych, zapewniających maksymalne związanie przewoźnika obowiązującymi normami w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Kwestia bezpieczeństwa jest również szeroko uregulowana w przepisach UE, m.in. w dyrektywie 2004/49/WE określającej zasady wydawania przewoźnikom kolejowym dodatkowych krajowych certyfikatów bezpieczeństwa (części B) przez państwo członkowskie, w którym przewoźnik planuje wykonywanie dodatkowych usług transportowych. Zdaniem wnioskodawcy, powyższe wymogi zostały implementowane do krajowego porządku prawnego w sposób niezgodny z zapisami dyrektywy 2004/49/WE. W konsekwencji uniemożliwia to wydanie w Polsce certyfikatu bezpieczeństwa części B przewoźnikom zagranicznym. W ocenie wnioskodawcy, zmiany wprowadzone w art. 29a ust. 1 u.t.k. są w pewnym sensie usankcjonowaniem tej niewłaściwej implementacji przepisów dyrektywy 2004/49/WE. Skoro bowiem wydanie certyfikatu części B jest niemożliwe, to nie należy od przewoźników kolejowych z innych państw UE wymagać uzyskania w Polsce tego certyfikatu.

II

Na rozprawie 3 grudnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przedmiot wniosku.

We wniosku Prezydenta (dalej: wnioskodawca) skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji zakwestionowane zostały trzy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (dalej: ustawa zmieniająca).

Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: u.t.k.) art. 14a ust. 2, wnioskodawca zarzucił, że określając uprawnienia nadzorcze Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK) na podstawie formuły katalogu otwartego, bez bezpośredniego wskazania ich w ustawie, narusza wynikający z art. 2 Konstytucji nakaz określoności przepisów prawa.

Zakwestionowany art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji przez to, że wskazuje jako źródła prawa „międzynarodowe porozumienia” i „umowy dwustronne”, niewymienione w art. 87 ust. 1 Konstytucji, formułującym „zasadę skończonego zbioru źródeł prawa”.

Ostatni z zakwestionowanych przepisów – art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k. – narusza, w ocenie wnioskodawcy, zasady równego

traktowania i niedyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 32 Konstytucji) przez to, że umożliwi dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce przewoźnikom mającym siedziby w innych państwach Unii Europejskiej (dalej: UE) tylko na podstawie uprawnień uzyskanych w państwach ich siedziby, podczas gdy przewoźnicy mający siedzibę w Polsce, w celu wykonywania przewozów kolejowych w innych państwach UE, muszą uzyskać specjalne zezwolenia.

2. *Ratio legis* ustawy zmieniającej.

Ustawa zmieniająca, w której zawarte są zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy, jest zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu wniesionego do łaski marszałkowskiej 4 marca 2009 r. (zob. druk sejmowy nr 1765) aktem prawnym wprowadzającym do polskiego porządku prawnego przepisy wspólnotowe z trzech aktów, wchodzących w skład tak zwanego trzeciego pakietu kolejowego: rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14; dalej: rozporządzenie 1371/2007/WE), dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 51; dalej: dyrektywa 2007/58/WE) i dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 44; dalej: dyrektywa 2007/59/WE).

Rozporządzenie 1371/2007/WE reguluje kwestie dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Jego głównym założeniem jest wzmocnienie praw pasażerów nie tylko w ruchu kolejowym międzynarodowym, lecz także krajowym, uzasadnione przede wszystkim faktem, że pasażer jest słabszą stroną umowy transportu kolejowego. Rozporządzenie 1371/2007/WE dotyczy, między innymi, obowiązku informowania pasażerów na każdym etapie podróży o połączeniach, odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych i ich obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności wobec pasażerów i za ich bagaż, kwestii odszkodowania za opóźnienie pociągu, ochrony i pomocy wobec osób niepełnosprawnych i zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom na dworcach kolejowych i w pociągach. Rozporządzenie 1371/2007/WE weszło w życie 4 grudnia 2009 r. (zob. art. 37 rozporządzenia 1371/2007/WE). Wiąże ono w całości i od chwili wejścia w życie jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Przepisy dyrektyw 2007/58/WE i 2007/59/WE dotyczą natomiast tworzenia wspólnotowego transportu kolejowego. Dyrektywa 2007/58/WE zobowiązuje państwa członkowskie do wydania przepisów, które umożliwią dostęp na równych prawach do krajowej infrastruktury kolejowej przewoźnikom z innych państw UE z możliwością świadczenia przez nich usług kabotażowych, czyli wykonywania przewozów pasażerskich pomiędzy stacjami danego kraju w ciągu wykonywanej trasy międzynarodowej. Państwa członkowskie zostały zobowiązane, na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2007/58/WE, do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do wykonania tej dyrektywy, przed 4 czerwca 2009 r. Implementacja dyrektywy 2007/58/WE oznacza otwarcie 1 stycznia 2010 r. (zob. art. 3 ust. 3 dyrektywy 2007/58/WE) rynku dla międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich.

Z kolei dyrektywa 2007/59/WE dotyczy wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych maszynistów poprzez ustanowienie jednolitego systemu licencji i świadectw

zawodowych. Wdrażanie tej dyrektywy ma następować według harmonogramu określonego w jej art. 36 i 37, zgodnie z którym, między innymi, przed 4 grudnia 2009 r. mają być wprowadzone w państwach członkowskich przepisy ustawowe i wykonawcze implementujące dyrektywę 2007/59/WE (art. 36 ust. 1), a ostatecznie do 2017 r. wszyscy maszyniści są zobowiązani posiadać świadectwa i licencje zgodnie z omawianą dyrektywą (art. 37 ust. 2 lit. c).

2.1. W celu wdrożenia powyższych przepisów wspólnotowych rozwiązania zawarte w ustawie zmieniającej w szczególności dotyczą otwarcia rynku kolejowych międzynarodowych przewozów pasażerskich (art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej), nałożenia na przewoźników obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa pasażerom, nadzoru nad przestrzeganiem praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej), a także stworzenia systemu uznawania kwalifikacji zawodowych maszynistów – procedur i warunków wydawania licencji i świadectw, przeprowadzania szkoleń i egzaminów (art. 1 pkt 10-11 ustawy zmieniającej).

Ustawodawca, uwzględniając terminy wdrożenia określone w przepisach wspólnotowych, wskazał różne terminy wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej: w zakresie otwarcia rynku przewozów międzynarodowych – 1 stycznia 2010 r., a w zakresie uprawnień maszynistów – 4 grudnia 2010 r. Pozostałe przepisy mają wejść w życie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy zmieniającej (art. 6 ustawy zmieniającej). Skorzystał również z możliwości, ustanowionej w art. 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia 1371/2007/WE, zwolnienia ze stosowania niektórych jego przepisów kolei miejskich, podmiejskich i regionalnych (art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej), a także komunikacji dalekobieżnej i międzynarodowej – maksymalnie do grudnia 2014 r., z możliwością dwukrotnego przedłużenia zwolnienia na okres nieprzekraczający 5 lat (art. 2 ustawy zmieniającej).

Oceniając skutki regulacji, projektodawcy podkreślili między innymi, że otwarcie rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich wpłynie korzystnie na poprawę oferty przewozowej w połączeniach międzynarodowych, zwiększenie atrakcyjności transportu kolejowego, wzrost konkurencji w tym sektorze, a także przyczyni się do generowania zysków dla przedsiębiorstw kolejowych, czerpanych również z ekspansji polskich przewoźników na rynki w innych państwach UE. Dla pasażerów ustawa zmieniająca oznacza zaś zwiększenie ich praw przede wszystkim w zakresie uzyskiwania odszkodowań od przedsiębiorstw kolejowych za opóźnienie pociągu, utratę połączenia czy odwołanie pociągu (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 1765, s. 18-19).

2.2. Przepisy ustawy zmieniającej zakwestionowane w niniejszej sprawie nie uległy praktycznie żadnym zmianom w trakcie prac legislacyjnych w stosunku do brzmienia zaproponowanego w rządowym projekcie. Zmieniła się jedynie – w związku z wprowadzeniem innych poprawek do projektu – ich numeracja.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dodaje art. 14a ust. 2 do u.t.k., w projekcie oznaczony był jako pkt 5 i miał następujące brzmienie: „Prezes UTK wykonuje nadzór, o którym mowa w ust. 1, korzystając w szczególności z uprawnień określonych w art. 15 ustawy”. W uzasadnieniu projektodawcy wskazali, że dodawany do u.t.k. art. 14a zawiera przepisy związane z koniecznością wyznaczenia organu egzekwującego przestrzeganie przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Zaproponowano, by organem tym był Prezes UTK, który w celu wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE będzie korzystał z uprawnień określonych w szczególności w art. 15 u.t.k. Art. 15 u.t.k.

został uzupełniony tak, aby Prezes UTK i upoważnione przez niego osoby miały prawo, między innymi, wstępu na obszar kolejowy, do pojazdów i pomieszczeń, żądania wyjaśnień i dokumentów, udostępniania danych, a także przejazdu w pociągach. Nakaz usunięcia stwierdzonych w ramach nadzoru nieprawidłowości będzie wydawany w formie decyzji. Zgodnie z założeniem projektodawców, umożliwić ma to korzystanie z takich środków prawnych, jak wystąpienie o powtórne rozpatrzenie sprawy czy skarga do sądu administracyjnego. W toku prac legislacyjnych Komisja Infrastruktury dokonała jedynie drobnej poprawki redakcyjnej w omawianym przepisie, wykreślając słowo „ustawy” z jego treści (zob. Sprawozdanie Komisji Infrastruktury z dnia 5 maja 2009 r., druk sejmowy nr 1942).

Kolejny zakwestionowany we wniosku przepis – art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy art. 22 ust. 15 u.t.k. (w projekcie oznaczony jako pkt 8), otrzymał niezmienną w trakcie prac legislacyjnych brzmienie: „Na odcinkach linii kolejowych obejmujących przejścia graniczne z państwami sąsiadującymi z Rzeczpospolitą Polską, nie należącymi do Unii Europejskiej, pociągi lub pojazdy kolejowe prowadzi się zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami lub umowami dwustronnymi”. Projektodawcy nie odnieśli się w uzasadnieniu bezpośrednio do tego przepisu, poświęcając głównie uwagę wymaganiom, jakie będzie musiała spełnić osoba ubiegająca się o licencję maszynisty oraz procedurze udzielania licencji i świadectwa maszynisty. Przepisy dotyczące tej kwestii mają wejść w życie 4 grudnia 2010 r., zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej.

Brzmienie ostatniego z zakwestionowanych we wniosku przepisów – art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k. (w projekcie oznaczonym jako pkt 10) – również nie uległo zmianie w toku prac legislacyjnych. Przepis ten stanowi: „Przewoźnikowi kolejowemu mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, uprawnionemu do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym znajduje się jego siedziba, przysługuje prawo dostępu do infrastruktury kolejowej, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów kolejowych, z zastrzeżeniem ust. 2 i 8”. Projektodawcy argumentowali, że nowe brzmienie art. 29a ust. 1 u.t.k. wprowadza od 1 stycznia 2010 r. możliwość dostępu przewoźników międzynarodowych z innych krajów UE do infrastruktury kolejowej w celu wykonywania międzynarodowych przewozów pasażerskich (aktualnie możliwe jest to jedynie w odniesieniu do towarowych przewozów kolejowych). Zamieszczone w powołanym przepisie zastrzeżenia, odsyłające do ust. 2 i 8, umożliwiają Prezesowi UTK ograniczenie dostępu przewoźników z innych państw UE do krajowej infrastruktury kolejowej w sytuacji, gdy większość wykonywanych przez przewoźnika przewozów wykonywana jest na terytorium Polski lub jeżeli planowane połączenie międzynarodowe naruszy równowagę ekonomiczną usług wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

2.3. Ustawa zmieniająca została uchwalona, po rozpatrzeniu poprawek Komisji Infrastruktury, podczas trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu 7 maja 2009 r. Poprawki Senatu zostały rozpatrzone i przyjęte na 44. posiedzeniu Sejmu 25 czerwca 2009 r. Ustawa zmieniająca 29 czerwca 2009 r. została przekazana Prezydentowi do podpisu, który 20 lipca 2009 r. skierował ją, w zakresie wskazanym w punkcie 1 niniejszego uzasadnienia, do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji.

3. Kontrola prewencyjna.

Wniosek Prezydenta w niniejszej sprawie złożony został na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, a zatem w trybie kontroli prewencyjnej (uprzedniej). Podstawą rozróżnienia tego trybu kontroli od dominującego w polskim modelu sądowej kontroli konstytucyjności trybu następczego jest moment dokonywania kontroli (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 197 i n., Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 20 i n.). Kontrola prewencyjna dotyczy bowiem aktów normatywnych, które jeszcze nie doszły do skutku, a więc znajdujących się na jednym z etapów stanowienia – ustawy oczekującej na podpis Prezydenta (art. 122 ust. 3 Konstytucji) lub umowy międzynarodowej znajdującej się w stadium przed ratyfikacją (art. 133 ust. 2 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślany jest szczególny charakter kontroli prewencyjnej. Jak stwierdził Trybunał w uchwale z 5 września 1995 r., sygn. W 1/95 (OTK w 1995 r., poz. 43), kontrola prewencyjna „jest kontrolą wyjątkową, odróżniającą się tak co do przedmiotu, formy jej sprawowania, a także skutków prawnych od kontroli następczej”.

Specyfiką kontroli prewencyjnej jest przede wszystkim silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności, wynikające głównie z tego, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych w tym trybie może polegać tylko na ocenie tekstu przepisu, ponieważ na tak wczesnym etapie nie jest możliwa pełna ocena, jaki kształt przybierze badana treść w procesie jej stosowania (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 122 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 18). Pogląd ten ugruntowany jest również w orzecznictwie Trybunału, zarówno przedkonstytucyjnym (zob. m.in. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., poz. 33), jak i wydanym po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. m.in. wyroki: z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 27/00 zwrócił uwagę, że „[s]zczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji”. W związku z powyższym w orzecznictwie Trybunału panuje również pogląd, że orzeczenie wydane w trybie kontroli uprzedniej nie wyklucza kontroli następczej, skoro pełna ocena zgodności z Konstytucją możliwa jest po zbadaniu sposobu wejścia przepisów w życie i ustaleniu następstw ich stosowania wobec podmiotów, do których są adresowane (zob. m.in. orzeczenie o sygn. K 23/95).

Konsekwencją „silniejszego” domniemania konstytucyjności przepisów kontrolowanych w trybie kontroli prewencyjnej jest również konieczność zachowania przez Trybunał Konstytucyjny, oceniający materialnoprawne zarzuty sformułowane w tym trybie, szczególnej powściągliwości, będącej wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; wyrok o sygn. Kp 4/08).

4. Kontrola przepisów implementujących prawo wspólnotowe.

W niniejszej sprawie poddane kontroli przepisy wprowadzają do krajowego porządku prawnego wtórne prawo Wspólnot Europejskich. Oceniając dopuszczalność kontroli tego rodzaju przepisów, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do poglądu wyrażonego między innymi w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), zgodnie z którym realizacja wymogu z art. 9 Konstytucji, tj.

obowiązku implementacji wtórnego prawa UE, nie zapewnia automatycznie zgodności przepisów tego prawa oraz ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Obowiązek badania konstytucyjności aktów normatywnych odnosi się także do sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa wspólnotowego.

W związku z tym nie ulega wątpliwości, że przepisy implementujące prawo UE stanowią dopuszczalny przedmiot również w trybie kontroli prewencyjnej – przedmiotem wniosku Prezydenta skierowanego do Trybunału na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji może być bowiem każda ustawa, która została przedstawiona mu do podpisu (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 122 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, s. 19).

5. Analiza zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego do u.t.k. art. 14a ust. 2, z art. 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę systematykę ustawy zmieniającej, pierwszym z zakwestionowanych we wniosku przepisów jest art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim do u.t.k. dodaje art. 14a ust. 2. Zarzut wnioskodawcy dotyczy użytej przez ustawodawcę przy określaniu uprawnień przysługujących Prezesowi UTK w ramach nadzoru klauzuli „w szczególności”. Zdaniem wnioskodawcy, taki sposób ustawowej regulacji uprawnień nadzorczych – na podstawie zasady katalogu otwartego – nie czyni zadość „dyrektywie dostatecznej określoności unormowań prawnych”, a nieprecyzyjna regulacja pozwala „na ingerencję w działalność przedsiębiorcy w formach nie mających bezpośredniego umocowania w ustawie”. We wniosku nie został natomiast zakwestionowany fakt przyznania Prezesowi UTK oraz upoważnionym przez niego osobom uprawnień nadzorczych.

5.1. Ocenę zasadności powyższego zarzutu Trybunał rozpoczął od przypomnienia podstawowych założeń odnoszących się do wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli.

Wymóg określoności przepisów prawa znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Znaczenie tej zasady, wielokrotnie przywoływanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, niepublikowany i tam powołane wyroki Trybunału), przejawia się przede wszystkim w tym, że odnosi się ona – jako jedna z dyrektyw prawidłowej legislacji – do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną jednostki.

Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z jasnością przepisu jest zaś związana jego precyzja, która „winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, zob. także wyroki z: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; 11 maja 2004 r., sygn.

K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41). W wyroku o sygn. K 6/02 Trybunał podkreślił, że „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”.

Dla oceny zgodności sformułowania przepisu ograniczającego konstytucyjne wolności lub prawa z wymaganiami poprawnej legislacji Trybunał Konstytucyjny uznał za istotne trzy założenia. W wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), Trybunał wskazał zatem że, „po pierwsze – każdy przepis (...) winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Opisane wyżej kryteria dotyczące oceny danego przepisu składają się na test określoności prawa, nazwany tak po raz pierwszy w wyroku o sygn. Kp 3/09. Nie zawsze jednak niejasność czy nieprecyzyjność przepisu przesądza o niekonstytucyjności danej regulacji. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, a zatem w sytuacji, gdy niejasność jest „tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103). Każdorazowo ocena, czy ustawodawca dochował nakazu określoności przepisów, czyli test określoności prawa, zależy od kilku czynników, zwłaszcza od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których kierowane są przepisy, a przede wszystkim charakteru tych przepisów, to znaczy, czy są to normy ograniczające (i w jakim stopniu) prawa i wolności konstytucyjne i nakładające obowiązki na ich adresatów.

5.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał ocenił, czy wątpliwości dotyczące określenia zakresu nadzoru Prezesa UTK, wynikające z użycia przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”, są możliwe do usunięcia przez odpowiednią interpretację tego przepisu.

Trybunał zwrócił uwagę, że uprawnienia nadzorcze Prezesa UTK, o których mowa w art. 14a ust. 2 u.t.k., dotyczą nie wszelkich sfer działania tego organu, lecz tylko jednej, bardzo precyzyjnie określonej przez ustawodawcę w art. 14a ust. 1 u.t.k., do którego odsyła art. 14a ust. 2 u.t.k. Mianowicie Prezes UTK sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE (art. 14a ust. 1 u.t.k.) i wyłącznie w tym zakresie – przy wykonywaniu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów wspólnotowych dotyczących praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – korzysta w szczególności z uprawnień określonych w art. 15 u.t.k. (art. 14a ust. 2 u.t.k.).

Analiza dodanego do u.t.k. art. 14a wskazuje, że przepis ten określa dwie procedury. W art. 14a ust. 3 i 4 u.t.k. unormowana została procedura kontrolna, mająca na celu stwierdzenie przez Prezesa UTK, czy podmioty wymienione w art. 14a ust. 3 u.t.k. spełniły obowiązki wynikające z rozporządzenia dotyczącego praw i obowiązków pasażerów. Art. 14a ust. 5 i 6 u.t.k. odnosi się zaś do postępowania skargowego, dotyczącego rozpatrywania przez Prezesa UTK skarg pasażerów w sprawie naruszenia przepisów wspomnianego rozporządzenia. Obie procedury kończą się wydaniem przez Prezesa decyzji administracyjnej. W wypadku nadzoru nad przestrzeganiem przepisów

rozporządzenia 1371/2007/WE będzie to decyzja nakazująca usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (zob. art. 14a ust. 4 u.t.k.). W wypadku złożenia skargi przez pasażera Prezes UTK, zgodnie z art. 14a ust. 6 u.t.k., wydaje zaś decyzję stwierdzającą brak naruszenia prawa pasażera albo stwierdzającą naruszenie tego prawa i określającą zakres nieprawidłowości i termin ich usunięcia. Omówione decyzje stanowią zatem jedyną formę nadzoru, o którym mowa w zakwestionowanym art. 14a ust. 2 u.t.k. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie wnioskodawcy, że „konstrukcja odesłania zawarta w zakwestionowanym przepisie oparta jest o zasadę katalogu otwartego”. W tym wypadku nie można bowiem w ogóle mówić o katalogu, skoro mamy do czynienia z jedną formą nadzoru – decyzją administracyjną.

Art. 15 u.t.k., do którego „w szczególności” odsyła zakwestionowany przepis, wskazuje natomiast uprawnienia Prezesa UTK wchodzące w skład procedury kontrolnej, która kończy się wydaniem decyzji będącej, jak już wspomniano, jedyną formą nadzoru wykonywanego na podstawie zakwestionowanego przepisu.

Warto dodać, że skoro środkiem nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia 1371/2007/WE jest decyzja administracyjna, to możliwa będzie weryfikacja rozstrzygnięć Prezesa UTK w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zatem zarzutów wnioskodawcy dotyczących niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej dodanego do u.t.k. art. 14a ust. 2, ze względu na jego nieokreśloność. Można mieć oczywiście zastrzeżenia, czy konieczne było posłużenie się przez ustawodawcę w zakwestionowanym przepisie słowem „nadzór”. Nie jest to jednak podstawą do stwierdzenia niezgodności tego przepisu z wymaganiami rzetelnej legislacji.

6. Analiza zgodności art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy art. 22 ust. 15 u.t.k., narusza, zdaniem wnioskodawcy, „zasadę skończonego zbioru źródeł prawa” przez to, że w przepisie tym „ustawodawca powołał jako obowiązujące prawo bliżej nieokreślone i niezdefiniowane międzynarodowe porozumienia i umowy dwustronne, których art. 87 ust. 1 Konstytucji nie wymienia jako źródła prawa”. Zdaniem wnioskodawcy, przedstawionym w piśmie z 2 grudnia 2009 r., niezbędne kwestie związane z prowadzeniem pociągów lub pojazdów kolejowych na odcinkach linii obejmujących przejścia graniczne z Rosją, Białorusią i Ukrainą obejmują także podmioty niebędące organami administracji. Skuteczne uregulowanie powyższych zagadnień wobec tych podmiotów jest zaś możliwe tylko w formie ratyfikowanych umów międzynarodowych.

6.1. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Przepis ten stanowi jeden z elementów kształtujących konstytucyjny system źródeł prawa, któremu poświęcony jest rozdział III Konstytucji.

Podstawowymi założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest, po pierwsze, ich podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (tak zwany dualistyczny charakter źródeł prawa) oraz, po drugie, „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. A. Szymt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha,

Warszawa 2004, s. 158 i n.; K. Działocha, uwagi do art. 87 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 424 i n.; wyroki Trybunału z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K. 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141, 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127).

Zgodnie z jednolicie przyjmowaną w doktrynie definicją wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą służyć tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa. Ich podstawową cechą jest zatem regulowanie obowiązków i praw obywateli (jednostek) i osób prawnych oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej (zob. K. Działocha, *op.cit.*, s. 1).

6.2. Konstytucja nie zawiera definicji umowy międzynarodowej. Pojęcie to definiuje ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o umowach), zgodnie z którą umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa (art. 2 pkt 1 ustawy o umowach). Podobną definicję zawiera również Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, dalej: konwencja), która zamiast pojęciem „umowa międzynarodowa” posługuje się określeniem „traktat” (zob. art. 2 ust. 1 lit. a konwencji).

Ustawa o umowach dzieli umowy na podlegające ratyfikacji, zatwierdzeniu lub wiążące państwo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe (np. wskutek podpisania, wymiany not; zob. art. 12 i art. 13 ustawy o umowach). Hierarchia umów międzynarodowych zależy od sposobu ich zawarcia. A zatem, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego. Wszelkie umowy, którymi Polska związała się w inny sposób (przez zatwierdzenie, podpisanie, przystąpienie, wymianę not), czyli umowy nieratyfikowane, nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, a zatem, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, nie mogą stanowić źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przy spełnieniu tego warunku ustalenia zawarte w umowach nieratyfikowanych mogą być przedmiotem legislacji rządowej, jeśli zachodzi taka potrzeba. Są to przeważnie zespoły norm technicznych mieszczące się w ramach tzw. prawa resortowego (zob. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji)*, [w:] *Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 13 i n.).

6.3. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 87 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli względem art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k.

Argumentacja, że art. 87 ust. 1 Konstytucji nie wymienia jako źródeł prawa powołanych w zakwestionowanym przepisie „międzynarodowych porozumień” i „umów dwustronnych”, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Kontrola konstytucyjności – w kontekście zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę – byłaby możliwa tylko wówczas, gdyby wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał

konkretną umowę i wykazał, że zawiera ona przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki jednostek, a nie została ratyfikowana, a zatem nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja w wypadku kontroli prewencyjnej jest jednak w ogóle niemożliwa – Prezydent może bowiem kierować do Trybunału Konstytucyjnego w tym trybie jedynie umowy międzynarodowe przedłożone mu do ratyfikacji (art. 133 ust. 2 Konstytucji), a zatem takie, które zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji są źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Oczywiście bezsporne jest, że Prezydent – jako podmiot posiadający legitymację ogólną do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) – może skierować do Trybunału wnioski o zbadanie konstytucyjności nieratyfikowanej umowy międzynarodowej (wszystkie umowy międzynarodowe podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego; zob. art. 188 pkt 1 Konstytucji), jednak na gruncie niniejszej sprawy – wszczętej w trybie kontroli prewencyjnej – bezprzedmiotowe są rozważania na temat możliwości inicjowania przez Prezydenta następnej kontroli konstytucyjności nieratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „międzynarodowe porozumienia” jest na tyle ogólne i pojemne, że pozwala na objęcie nim zarówno umów międzynarodowych ratyfikowanych, jak i nieratyfikowanych. Dopuszczalność użycia przez ustawodawcę takiego sformułowania jest zaś niekwestionowana – zgodnie z przytoczoną już definicją umowy międzynarodowej, zawartą w ustawie o umowach, umową międzynarodową jest porozumienie regulowane przez prawo międzynarodowe, bez względu na jego nazwę. Decydujące znaczenie przy kwalifikacji umowy jako źródła prawa powszechnie obowiązującego ma zatem nie jej tytuł, a sposób związania Rzeczypospolitej konkretną umową.

Nie bez znaczenia w niniejszej sprawie jest fakt, że zakwestionowany przepis ustawy zmieniającej ma wejść w życie 4 grudnia 2010 r. Znaczy to, że nie jest możliwe na obecnym etapie przesądzenie, jaki charakter będą miały międzynarodowe porozumienia lub umowy dwustronne regulujące prowadzenie pociągów lub pojazdów kolejowych na odcinkach linii kolejowych obejmujących przejścia graniczne z państwami sąsiadującymi z Rzeczpospolitą Polską, nienależącymi do UE, o których mowa w art. 22 ust. 15 u.t.k. Nie jest wykluczone, że zakwestionowany przepis będzie podstawą do zawierania obu rodzajów umów (przy czym umowy nieratyfikowane będą mogły regulować jedynie kwestie niedotyczące sfery praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych).

Z powyższych względów art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 22 ust. 15 u.t.k., nie jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

7. Analiza zgodności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., z art. 32 Konstytucji.

Art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 32 Konstytucji (wnioskodawca powołuje w *petitum* wniosku art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, jednak ze względu na to, że przepis ten składa się tylko z dwóch ustępów, wystarczające jest jego powołanie bez ich wymieniania).

7.1. Art. 29a ust. 1 u.t.k. w aktualnym brzmieniu stanowi: „Przewoźnikowi kolejowemu mającemu siedzibę w innym państwie Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, uprawnionemu do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego, na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym znajduje się jego siedziba, przysługuje dostęp do infrastruktury kolejowej, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów kolejowych rzeczy, z

zastrzeżeniem ust. 2”. Obecnie zatem przepis ten stwarza podstawy uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce przez przewoźników z innych państw UE w celu wykonywania międzynarodowych przewozów kolejowych rzeczy.

Nowelizacja art. 29a ust. 1 u.t.k. polega na zastąpieniu wyrażenia: „prawo dostępu” słowem: „dostęp”, skreśleniu z wyrażenia: „w celu wykonywania międzynarodowych przewozów kolejowych rzeczy” wyrazu: „rzeczy” i dodaniu do zwrotu „z zastrzeżeniem ust. 2” wyrazów „i 8”. Konsekwencją tych zmian jest otwarcie – od 1 stycznia 2010 r. – rynku międzynarodowych przewozów kolejowych także na przewozy pasażerskie.

7.2. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził przede wszystkim, że art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 29a ust. 1 u.t.k., w ogóle nie odnosi się do kwestii związanych z warunkami uzyskiwania dostępu do krajowej infrastruktury kolejowej. Art. 29a ust. 1 u.t.k. umożliwi jedynie równy dostęp do krajowej infrastruktury kolejowej przewoźnikom z innych krajów UE w zakresie przewozu rzeczy, a od 1 stycznia 2010 r. – w zakresie przewozów pasażerskich.

Kwestia, o której mowa we wniosku, czyli warunki uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej, jest uregulowana w innych przepisach, zawartych między innymi w rozdziale 4 u.t.k., poświęconym bezpieczeństwu transportu kolejowego, oraz w rozdziale 8 u.t.k., w którym mowa o licencjonowaniu transportu kolejowego.

Warunkiem koniecznym do rozpoczęcia działalności związanej z wykonywaniem przewozów kolejowych jest uzyskanie licencji będącej, zgodnie z art. 43 ust. 2 u.t.k., potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego. Sama licencja nie upoważnia jednak przedsiębiorcy do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej. Zdolność przewoźników kolejowych do spełnienia standardów bezpieczeństwa potwierdzana jest w ramach procesu certyfikacji bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.k. certyfikat bezpieczeństwa, wydawany przez Prezesa UTK na okres 5 lat, jest dokumentem uprawniającym przewoźnika kolejowego do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej. Zgodnie z art. 18b u.t.k. certyfikat bezpieczeństwa określa rodzaj i zakres działalności kolejowej i składa się z części akceptującej system zarządzania bezpieczeństwem (część A) oraz części sieciowej, akceptującej wewnętrzne regulacje w celu spełnienia przez przewoźnika kolejowego określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej (część B). Certyfikat bezpieczeństwa w części A ważny jest na terytorium UE. W wypadku gdy przewoźnik zamierza wykonywać dodatkowo inny rodzaj kolejowych usług transportowych na polskiej sieci kolejowej, Prezes UTK wydaje krajowy certyfikat bezpieczeństwa (certyfikat bezpieczeństwa w części B). Omówione przepisy są bezwzględnym warunkiem uzyskania dostępu do krajowej infrastruktury kolejowej stawianym każdemu przewoźnikowi mającemu siedzibę w innym państwie UE, jeśli chce on prowadzić działalność przewozową na terenie Polski.

Powyższe przepisy, niezależnie od tego, że nie stanowią przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie, nie zostały znowelizowane przez ustawę zmieniającą. Obowiązek uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa w części B w celu uzyskania dostępu do krajowej infrastruktury kolejowej, pozostaje zatem aktualny dla wszystkich przewoźników mających siedzibę w innych państwach UE.

7.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie dokonał żadnego zróżnicowania sytuacji jego adresatów. W związku z tym art. 32 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli względem tej regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału (zob. m.in. orzeczenia: z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK ZU w 1988 r., poz. 1 i z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK

ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24) podstawowym warunkiem zastosowania jako wzorca kontroli art. 32 Konstytucji jest istnienie na gruncie zaskarżonej regulacji prawnej zróżnicowania sytuacji jej adresatów, podlegającego ocenie Trybunału z punktu widzenia zasadności zastosowanego kryterium różnicującego. W niniejszej sprawie zaskarżony przez wnioskodawcę przepis nie dokonuje żadnego zróżnicowania sytuacji jego adresatów, a zatem nie ma podstaw do badania jego zgodności z art. 32 Konstytucji.

7.4. Niezależnie od powyższego wniosku Trybunał zwrócił uwagę, że jeden z argumentów wnioskodawcy na poparcie zarzutu dyskryminacji przewoźników mających siedzibę w Polsce dotyczył ich traktowania na gruncie prawodawstwa innych państw („[...] od przewoźników mających siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej, a wykonujących przewozy w innych państwach Unii Europejskiej, będzie wymagane uzyskanie w tych państwach części B certyfikatu bezpieczeństwa”). Ustosunkowując się do takiego sposobu argumentacji, Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne jest uzasadnianie naruszenia zasady równości przez odwołanie się do przepisów prawnych obowiązujących w innych państwach, których kontrola pozostaje całkowicie poza kompetencjami Trybunału.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.