



Elżbieta Małecka

dr

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

e-mail: elzbieta\_malecka@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1484-1383



## Wpływ pandemii COVID-19 na polski sektor kolejowy

### Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie zmian w polskim sektorze kolejowym związanych z pandemią COVID-19. Zaprezentowano zmiany w ujęciu statystycznym dotyczące przewozów pasażerskich i towarowych oraz zmiany legislacyjne związane z wprowadzeniem tzw. ustaw covidowych, które oddziałują na sektor transportu kolejowego. Analizą objęto rozwiązania instytucjonalno-prawne zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695 ze zm.). Omówiono m.in. wpływ stanu epidemii, ogłoszonego ze względu na COVID-19, na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Poruszono także kwestię propozycji zmian w przepisach w związku ze stanem epidemii inicjowanych przez UTK. W artykule zaprezentowano wyniki badań własnych w postaci wywiadu e-mailowego z Marcinem Trelą, dyrektorem Departamentu Prawnego Urzędu Transportu Kolejowego.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa i dokumenty urzędowe. W opracowaniu zastosowano metody: dogmatyczno-prawną oraz analityczno – syntetyczną.

Wprowadzone rozwiązania prawne należy ocenić pozytywnie, jednak wciąż zmieniająca się sytuacja prowadzi do kolejnych nowelizacji. Zbyt spieszne procedowanie nowych rozwiązań niesie za sobą wiele nieścisłości i problemów ze stosowaniem wprowadzonych ulepszeń.

**Słowa kluczowe:** polski sektor kolejowy, COVID-19, Prezes UTK, ustawy covidowe

## Wprowadzenie

Celem opracowania jest ukazanie zmian w polskim sektorze kolejowym związanych z pandemią COVID-19. Ze względu na sytuację gospodarczą związaną z pandemią COVID-19 zostały wprowadzone rozwiązania instytucjonalno-prawne zawarte w: ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>2</sup>.

Pandemia miała wpływ na sektor transportu kolejowego m.in. w takich aspektach jak przewozy pasażerskie i towarowe oraz postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Sytuacja wymusiła również konieczność zmian w obowiązujących przepisach. Teza artykułu sprowadza się do twierdzenia, że pomimo wprowadzenia wielu rozwiązań w sektorze transportu kolejowego są one niewystarczające.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa i dokumenty urzędowe, a także dane dostępne na stronie internetowej Urzędu Transportu Kolejowego oraz publikacje naukowe i branżowe. W artykule zaprezentowano wyniki badań własnych autorki w postaci wywiadu e-mailowego z Marcinem Trelą, dyrektorem Departamentu Prawnego Urzędu Transportu Kolejowego. W opracowaniu zostały zastosowane metody: dogmatycznoprawna oraz analityczno-syntetyczna.

## Zmiany w przewozach towarowych i pasażerskich

Na stronach internetowych Urzędu Transportu Kolejowego dostępne są dane statystyczne dotyczące wyników przewozowych za wrzesień 2020 roku. Wynika z nich, że we wskazanym miesiącu kolej podróżowało 21,6 mln pasażerów. Stanowi to o 25% mniej niż w 2019 roku, kiedy we wrześniu podróżowało 28,8 mln pasażerów. Podkreślenia wymaga, że we wrześniu 2018 r. liczba pasażerów wynosiła 25,9 mln. W związku z tym w 2019 roku nastąpił wzrost o 11%. Porównanie okresu trzech pierwszych kwartałów 2019 roku oraz trzech pierwszych kwartałów 2020 roku

---

1 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) dalej: ustawa z 2 marca 2020 r.

2 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.) dalej: ustawa z 16 kwietnia 2020 r.

wskazuje, że całościowy wynik jest niższy o 33%. Przewozy towarowe we wrześniu 2020 roku wniosły 19,63 mln ton, co stanowi o 0,2% mniej niż w 2019 roku, w którym wyniosły 19,67 mln ton<sup>3</sup>. Należy zauważyć, że w 2018 roku wartość ta wyniosła 20,60 mln ton, co w porównaniu do 2019 roku oznacza spadek o 4,5%.

W perspektywie trzech kwartałów 2020 roku, w których transport kolejowy w Polsce odczuwał skutki globalnej pandemii, łączna liczba pasażerów wyniosła 164,9 mln i jest niższa o 33% w porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku, w którym łączna liczba pasażerów wyniosła 247,43 mln. Warto podkreślić, że w 2018 roku liczba pasażerów wyniosła 229,19 mln, czyli była o 7,9% mniejsza niż w 2019 roku. Praca przewozowa w trzech kwartałach 2020 roku osiągnęła poziom 10,2 mld pasażerokilometrów, zaś eksploatacyjna blisko 117 mln pociągokilometrów, co oznacza spadek tych parametrów odpowiednio o 38,9% oraz 8,2% w stosunku do tego okresu w 2019 roku, w którym te wartości wynosiły odpowiednio 16,7 mld pasażerokilometrów i 127 mln pociągokilometrów. Przy czym należy podkreślić, że w 2018 roku wartości te wynosiły 15,9 mld pasażerokilometrów i 123 mln pociągokilometrów. Oznacza to, że w roku 2019 w stosunku do poprzedniego roku nastąpiła tendencja wzrostowa, gdyż wartości te były wyższe odpowiednio o 4,6% i 2,8%<sup>4</sup>. Zwraca uwagę spadek przewozów pasażerskich od 30% do 70%, co jest powodem uchwalenia przepisów w ramach tzw. tarczy, które umożliwiają pozyskanie rekompensat dla przewoźników pasażerskich oraz organizatorów publicznego zbiorowego<sup>5</sup>.

Odmienne prezentują się wyniki w segmencie przewozów towarowych. W okresie od stycznia do września 2020 r. masa przewiezionych towarów wyniosła 162 mln ton, praca przewozowa osiągnęła wartość 37916 mln tonokilometrów, a praca eksploatacyjna 56 mln pociągokilometrów. Wyniki te nie są znacznie niższe od tych osiągniętych w 2019 roku, w którym masa przewiezionych towarów wyniosła 177 mln ton, praca przewozowa osiągnęła wartość 42 184 mln tonokilometrów, a praca eksploatacyjna 61 mln pociągokilometrów. Należy podkreślić, że tendencja zniżkowa występowała również w porównaniu do 2018 roku, w którym dane te wynosiły odpowiednio: 186 mln ton, 44 387 mln tonokilometrów, 65 mln

3 Wyniki przewozowe – wrzesień 2020, 30.10.2020, Urząd Transportu Kolejowego, [www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16391,Wyniki-przewozowe-wrzesien-2020.html](http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16391,Wyniki-przewozowe-wrzesien-2020.html) (dostęp 30.12.2020).

4 *Ibidem*.

5 <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-pa/16386,Dane-eksploatacyjne-w-2020-rMonthly-statistics-2020.html> (dostęp 30.12.2020).

pociągokilometrów. Jak wynika z przytoczonych danych, liczba przewozów towarowych spadła nieznacznie w porównaniu do przewozów pasażerskich<sup>6</sup>.

Największe zaciekawienie budzi wzrost przewozów intermodalnych, który stanowi procent całych przewozów towarowych. Wyjaśnienia wymaga samo pojęcie transportu intermodalnego, które jest różnie definiowane w literaturze. Funkcjonuje także kilka związanych z nim pojęć jak transport multimodalny czy transport kombinowany, często błędnie stosowanych zamiennie z pojęciem transportu intermodalnego. Wszystkie te pojęcia opisuje glosariusz *Terminologia transportu kombinowanego*, który został opublikowany przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu w 1993 roku. Terminy z glosariusza są zbieżne z pojęciami stosowanymi przez takie organizacje, jak EKG ONZ i UE. W związku z tym mają wymiar międzynarodowy, co przekłada się na pełną zgodność w kontekście znaczenia i zakresu stosowanych pojęć. Zgodnie z przywołanym dokumentem transport multimodalny oznacza przewóz ładunków przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu, przy czym towar może zmieniać jednostki ładunkowe, tzn. może być przeładowany do innej jednostki przy zmianie środka przewozu. W transporcie intermodalnym natomiast ładunki przewozi się przy użyciu środków różnych gałęzi transportu, jednakże w tej samej jednostce ładunkowej na całej trasie od nadawcy do odbiorcy. Z kolei transport kombinowany jest elementem transportu intermodalnego europejskiego i polega na tym, że jednostka ładunkowa w ruchu dalekobieżnym jest przewożona bez przeładunku towaru pomiędzy terminalami przez kolej, żeglugę śródlądową lub morską przybrzeżną, a jej dowóz i odwóz odbywa się transportem drogowym na możliwie najkrótsze odległości<sup>7</sup>.

Można wyróżnić cztery charakterystyczne cechy transportu intermodalnego. Po pierwsze, w procesie przewozowym zaangażowane są co najmniej dwa rodzaje transportu. Po drugie, podpisywana jest jedna umowa o przewóz transportem multimodalnym. Po trzecie, towar przemieszczany jest z jednego kraju lub obszaru celnego do innego. Po czwarte, w przewozie funkcjonuje tylko jeden przewoźnik, który działa na całej trasie przewozu – dostawa „dom–dom”. Do tych atrybutów można dodać kolejny, tzn. konieczność jednostkowania ładunków. W jego ramach

6 <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analazy/analazy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/16385,Dane-eksplatacyjne-w-2020-rMonthly-Statistics-2020.html> (dostęp 24.02.2021).

7 L. Mindur, M. Gąsior, *Przewozy intermodalne*, „Technika Transportu Szynowego” 2003, nr 6, s. 46; zob. M. Antonowicz, *Czynniki rozwoju przewozów intermodalnych w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170, s. 105 i n.; M. Mańkowska, T. Mańkowski, *Możliwości integracji transportu kolejowego i lotniczego na przykładzie portu lotniczego Szczecin-Goleniów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 778. Problemy Transportu i Logistyki” 2013, nr 22, s. 125 i n.

towar podlega manipulacjom przeładunkowym wraz z całą jednostką (urządzeniem lub środkiem transportowym)<sup>8</sup>. Podobną, bardzo syntetyczną definicję zaproponował P. Stefaniak w ramach wystąpienia *Przyszłość dla transportu kolejowego – intermodal* podczas Europejskiego Kongresu Ekonomicznego w 2018 roku. W ujęciu tego autora przewozy intermodalne oznaczają „transport koleją ładunków w kontenerach lub na naczepach samochodowych. Zgodnie z definicją, powinien być także realizowany innym środkiem transportu, na przykład na tzw. ostatniej mili transportem samochodowym”<sup>9</sup>.

W II kwartale 2020 roku wyniki przewozów intermodalnych stanowiły wartość około 5,5 mln ton, natomiast wyniki odnośnie do pracy przewozowej to około 1,8 mld tonokilometrów. Jest to wyjątkowy wynik przewozów intermodalnych, najwyższy w historii. W tym okresie w porównaniu do tego okresu z 2019 roku nastąpił wzrost w zasadzie wszystkich parametrów związanych z transportem intermodalnym, które obejmowały masę towarów około 4,6 mln ton i pracę przewozową około 1,7 mld tonokilometrów. Dla porównania w roku 2018 w II kwartale te wartości wynosiły odpowiednio około 4,3 mln ton i ok. 1,6 mld tonokilometrów. W roku 2017 dane te kształtowały się następująco: około 3,7 mln ton i około 1,4 mld tonokilometrów<sup>10</sup>.

Należy podkreślić, że w całościowym ujęciu rynku kolejowego udział przewozów intermodalnych stale rośnie. Jak wynika z danych dostępnych na stronach Urzędu Transportu Kolejowego, wartości te w 2011 roku wynosiły niecałe 2,4% według masy i 4,5% według pracy przewozowej, a w pierwszym półroczu 2020 roku osiągnęły poziom odpowiednio 10,4% i 14,4%<sup>11</sup>. Przytoczone dane należy rozpatrywać w kontekście co najmniej trzech ostatnich lat, za które są dostępne całościowe dane. W 2017 roku udział w rynku kolejowym według masy wynosił 6,29%, a według pracy przewozowej 10,16%. W kolejnym roku wartości te przedstawiały

<sup>8</sup> A. Salomon, *Transport intermodalny z punktu widzenia spedycyjnego*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2013, nr 28, s. 17; por. K. Jaworska, G. Nowacki, *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, „Technika Transportu Szynowego” 2019, nr 4, s. 46 i n.; J. Poliński, K. Ochociński, *Cyfryzacja w transporcie kolejowym*, „Problemy Kolejnictwa” 2020, nr 188, s. 53 i n.

<sup>9</sup> P. Stefaniak, *Przyszłość dla transportu kolejowego – intermodal*, wystąpienie podczas Europejskiego Kongresu Ekonomicznego, 7.05.2018, [www.eecpoland.eu/2018/pl/wiadomosci/przyszlosc-dla-transportu-kolejowego-intermodal,322092.html](http://www.eecpoland.eu/2018/pl/wiadomosci/przyszlosc-dla-transportu-kolejowego-intermodal,322092.html) (dostęp 25.01.2021).

<sup>10</sup> Dane za stronę: <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/dane-archiwalne/16295,Przewozy-intermodalne-w-2019-r.html> (dostęp 23.02.2021).

<sup>11</sup> *Przewozy intermodalne – II kwartał 2020 roku*, 18.09.2020, Urząd Transportu Kolejowego, [www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16299,Przewozy-intermodalne-II-kwartał-2020-roku.html](http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16299,Przewozy-intermodalne-II-kwartał-2020-roku.html) (dostęp 30.12.2020).

się następująco: według masy 7,07%, a według pracy przewozowej 10,79%. W 2019 roku udział według masy wynosił 8,25%, a według pracy przewozowej 12,65%<sup>12</sup>. Omówione dane stanowiły podstawę do opracowania i uchwalenia przepisów pomocowych skierowanych do sektora transportu kolejowego. Kolejne nowelizacje tych przepisów związane ze zmienną sytuacją, którą ukazywały kolejno opracowywane dane statystyczne, udowadniają tezę, że były one niewystarczające.

### **Wpływ regulacji prawnych dotyczących COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego – wybrane problemy**

Regulacje prawne dotyczące zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, miały również ogromny wpływ na prowadzenie postępowań administracyjnych przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Przepisy art. 15z ustawy z 2 marca 2020 roku, które zostały dodane na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>13</sup> weszły w życie z dniem 31 marca 2020 roku. Wskazywały one, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych m.in. w postępowaniach sądowych, w tym sądowno-administracyjnych, administracyjnych oraz postępowaniach egzekucyjnych i innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. W tym okresie strona mogła mieć wyznaczony termin do dokonania czynności. Ponadto sąd, organ albo podmiot prowadzący postępowanie lub kontrolę mógł zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy niż przewidziany ustawą, jeżeli wymagał tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Zgodnie z ust. 4 wskazanego przepisu: „Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

<sup>12</sup> <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analazy/analazy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/16463,Przewozy-intermodalne-w-2020-r.html> (dostęp 23.02.2021).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).

– Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup>, są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następujący skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu”. W przypadku zastosowania tego przepisu przez podmiot prowadzący postępowanie administracyjne terminy należało liczyć w ten sposób, jakby nie było tego stanu.

Powyższy przepis art. 15zszs ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 roku został uchylony ze względu na art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>15</sup>. Jak wskazuje dr Iwona Miedzińska, zastępca dyrektora Departamentu Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego<sup>16</sup>, zgodnie z art. 68 ww. ustawy, terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zszs, których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zszs, rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Natomiast terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zszs, biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku. Prowadzi to do dwóch problemów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych przed Prezesem UTK. Pierwszy dotyczy daty zawieszenia lub wstrzymania rozpoczęcia biegu terminów w związku z COVID-19, drugi daty początkowej biegu terminów zawieszonych w związku z COVID-19<sup>17</sup>.

Jak podnosi przywołana autorka, w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność odnośnie do tego, czy zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów procesowych i sądowych, zgodnie z art. 15zszs ust. 1 pkt 1 dodanym do ustawy z 2 marca 2020 roku, miało miejsce od dnia 14 marca 2020 roku (pierwszy dzień obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego), czy dopiero od dnia 31 marca 2020 roku (dzień wejścia w życie ww. przepisu wprowadzającego zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów. Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Opolu w postanowieniu z 15 czerwca 2020 roku<sup>18</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie w postanowieniu

14 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej: k.p.a.

15 Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875), dalej: ustawa z 14 maja 2020 r.

16 Autorka prezentuje w swoim artykule stan prawny na dzień 13 września 2020 r.

17 I. Miedzińska, *Wpływ stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, w: Urząd Transportu Kolejowego, *Magazyn Kultury Bezpieczeństwa*, Warszawa 2020, s. 45.

18 Postanowienie WSA w Opolu z 15 czerwca 2020 r., II SA/Op 95/20, Legalis nr 2369508.

z 14 lipca 2020 roku<sup>19</sup> opowiedziały się za ustaleniem, że zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu wspomnianych terminów miało miejsce od dnia 14 marca 2020 roku. Odmienne zdanie wyraziły Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą we Wrocławiu w postanowieniu z 12 maja 2020 roku<sup>20</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą we Wrocławiu w postanowieniu z 12 maja 2020 roku<sup>21</sup>, które ustaliły wskazane terminy na dzień 31 marca 2020 roku<sup>22</sup>.

Problem ten ma duże znaczenie, gdyż uchybienie terminowi powoduje negatywne konsekwencje dla strony, tj. ograniczenie lub zamknięcie drogi sądowej dla ochrony jej interesu prawnego. Pierwszy z zaprezentowanych poglądów w sposób najpełniejszy zapewnia ochronę stron postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych przed skutkami ograniczenia wprowadzonego w związku z epidemią COVID-19. Należy podkreślić, że to jednakże drugi z poglądów zyskał aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 14 lipca 2020 roku<sup>23</sup> zauważył, iż wprawdzie stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od 14 marca 2020 roku (zaś od 20 marca 2020 roku stan epidemii), to jednak przepis art. 15zszs ust. 1 pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 roku wszedł w życie dopiero 31 marca 2020 roku, nie zostały jednak wprowadzone regulacje o charakterze przejściowym, które nadałyby temu przepisowi charakter retroaktywny.

W związku z tym należy przyjąć, iż przepis z art. 15zszs ust. 1 pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 roku nie dotyczy terminów, które upłynęły przed jego wejściem w życie, a co za tym idzie również przepis art. 15zszs ust. 1 pkt 6 ustawy z 2 marca 2020 roku (bieg terminów w postępowaniach administracyjnych) nie dotyczy terminów, które upłynęły przed wejściem w życie tego przepisu<sup>24</sup>.

Podobnie jest również w przypadku drugiego problemu dotyczącego daty początkowej biegu terminów zawieszonych w związku z COVID-19. Z treści art. 68 ust. 6–7 ustawy z 14 maja 2020 roku wynika, iż terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zszs ustawy z 2 marca 2020 roku, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, odpowiednio rozpoczynają się lub biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku (tj. od 16 maja 2020 r.), czyli od 23 maja 2020 roku Jak wskazuje I. Miedzińska, w orzecznictwie

19 Postanowienie WSA w Warszawie z 14 lipca 2020 r., III SA/Wa 261/20, Legalis nr 2397008.

20 Postanowienie WSA we Wrocławiu z 12 maja 2020 r., II SA/Wr 225/20, Legalis nr 2354731.

21 Postanowienie WSA we Wrocławiu 12 maja 2020 r., II SA/Wr 225/20, Legalis nr 2354731.

22 I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 45.

23 Postanowienie NSA z 14 lipca 2020 r., II OZ 502/20, Legalis nr 2365169.

24 I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 45 i n.



sądowo-administracyjnym istnieją dwa rozbieżne stanowiska co do daty początkowej biegu terminów procesowych i sądowych, wynikającej z tego przepisu.

Zgodnie z pierwszym z nich obliczając ww. 7-dniowy termin, należy uwzględnić datę wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku (16 maja 2020 r.). Skutkuje to uznaniem, że rozpoczęcie biegu terminów nierozpoczętych lub dalszy bieg terminów zawieszonych na mocy art. 15zszs ustawy z 2 marca 2020 roku następuje z dniem 23 maja 2020 roku. Na podstawie drugiego poglądu termin ten należy liczyć od dnia następnego po dniu wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku, co oznacza, iż dalszy bieg terminów następuje od dnia 24 maja 2020 roku. Stanowisko to dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podobnie jak w pierwszym analizowanym problemie rozbieżność ta ma istotne znaczenie w praktyce<sup>25</sup>.

Inną kwestią związaną z prowadzeniem postępowań przed Prezesem UTK jest treść art. 15zzzzzn ustawy z 2 marca 2020 roku. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może:

- a) odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa;
- b) zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne albo na inny adres elektroniczny wskazany przez stronę;
- c) przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę<sup>26</sup>.

Dodatkowo należy podkreślić, że na podstawie art. 46 pkt 27 ustawy z 14 maja 2020 roku, która weszła w życie z dniem 16 maja 2020 roku, w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku dodano art. 15zzzy1. Wynika z niego, że w przypadku, gdy termin ważności: autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatu bezpieczeństwa, świadectwa

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

bezpieczeństwa, licencji maszynisty, świadectwa maszynisty, certyfikatu dla podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM), o których mowa w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043), upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, termin ważności tych dokumentów ulega przedłużeniu do dnia upływu 90 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później<sup>27</sup>.

### Propozycje zmian w przepisach w związku z epidemią COVID-19

Przepisy pomocowe przeznaczone dla sektora transportu kolejowego były wprowadzane w ramach kolejnych tarcz. W ustawie z 2 marca znalazły się takie rozwiązania jak: przedłużenie ważności dokumentów (art. 15zzzy<sup>1</sup>), zawieszenie badań (art. 15zzzy), rekompensaty dla przewoźników (art. 15zzzzl<sup>1</sup>–15zzzzl<sup>4</sup>) oraz zmiany w k.p.a. (art. 15zzr i art. 15zsz). Przepisy te miały charakter bardziej techniczny związany z praktycznym, szybkim rozwiązaniem problemów, które zaistniały w okresie pandemii. Były oceniane pozytywnie w ramach sektora kolejowego, ale okazały się niewystarczające, o czym świadczy nowelizacja wskazanej ustawy. W tzw. tarczy 3.0 znalazły się rozwiązania zaproponowane przez organizacje pozarządowe związane z rynkiem kolejowym. Były to: Instytut Spraw Obywatelskich, Izba Gospodarcza Transportu Kolejowego, ProKolej, Railway Business Forum, Związek Samorządowych Przewoźników Kolejowych i Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych<sup>28</sup>. We wspólnym stanowisku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 marca 2020 roku organizacje te postulowały: zawieszenie opłat rezerwacyjnych ponoszonych przez przewoźników przy odwołaniu pociągu za rezygnację z przyznanej przepustowości na liniach kolejowych, przesunięcie niewykorzystanych środków z funduszu rozwoju przewozów autobusowych z przeznaczeniem na skompensowanie utraty przychodów przez przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące usługi transportu publicznego, zmniejszenie stawek dostępu do infrastruktury i zakupu

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>28</sup> J. Madrjas, *Tarcza dla kolei w Sejmie. Rząd wesprze przewoźników*, 29.04.2020, [www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html](http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html) (dostęp 30.12.2020).

energii, podtrzymanie potencjału oraz zatrudnienia celem zmniejszenia skali redukcji transportu publicznego, umożliwienie zmian w już zawartych umowach na realizację kontraktów PKP PLK, znowelizowanie ustaw w zakresie podatków CIT i VAT wraz z postulatem uwolnienia środków zgromadzonych na rachunkach VAT (w ramach płatności *split payment*) w celu umożliwienia bardziej elastycznego regulowania płatności bieżących przez firmy<sup>29</sup>. Fakt wystąpienia z powyższymi postulatami przez podmioty związane z transportem kolejowym potwierdza tezę artykułu odnośnie do niewystarczalności przyjętych rozwiązań. Wdrożone przepisy w znaczny sposób polepszyły sytuację w tym sektorze.

Dynamiczna sytuacja związana z pandemią doprowadziła do konieczności wdrożenia następnych rozwiązań. Należy podkreślić, że w ramach kolejnych tarcz nie znalazły się przepisy rozwiązujące problemy transportu kolejowego. Urząd Transportu Kolejowego opracował propozycje zmian w przepisach w związku z epidemią COVID-19, które są przedmiotem prac legislacyjnych w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym z dnia 24 lipca 2020 roku, numer UC40 z wniosku Ministra Infrastruktury. Aktualnie projekt ten jest przedmiotem prac Sejmu (druk nr 933), w dniu 24 lutego odbyło się II czytanie na posiedzeniu Sejmu<sup>30</sup>.

Wśród proponowanych zmian znalazł się m.in. art. 33 ustawy o transporcie kolejowym. Urząd proponuje dodanie ust. 24 w brzmieniu: „24. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym epidemii COVID-19 zarządca infrastruktury może obniżyć, uchylić lub odroczyć opłaty za minimalny pakiet dostępu oraz za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej”. Propozycja ta jest związana z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 roku ustanawiającego środki na rzecz zrównoważonego rynku kolejowego w związku z epidemią COVID-19<sup>31</sup>. Rozwiązanie to jest korzystne dla zarządców infrastruktury, którzy na tej podstawie

---

29 Stanowisko w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 marca 2020 r., [www.rynek-kolejowy.pl/file/20200331080607STANOWISKO.pdf](http://www.rynek-kolejowy.pl/file/20200331080607STANOWISKO.pdf) (dostęp 26.01.2021). J. Madrjas, *Jaka Tarcza Antykryzysowa dla kolei? Są konkretne propozycje*, 31.03.2020, [www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/jaka-tarcza-antykryzysowa-dla-kolei-sa-konkretne-propozycje-96040.html](http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/jaka-tarcza-antykryzysowa-dla-kolei-sa-konkretne-propozycje-96040.html) (dostęp 30.12.2020).

30 Dane za stroną: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12336306> (dostęp 30.12.2020) oraz [www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=933](http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=933) (dostęp 25.02.2021).

31 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 r. ustanawiające środki na rzecz zrównoważonego rynku kolejowego w związku z epidemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 333 z 12.10.2020 r., s. 1–5).

zmieniają, w stosownych przypadkach i bez zwłoki, regulamin sieci, aby dostosować go do przyjętych przez nich nowych warunków, w świetle środków pomocowych zastosowanych przez dane państwo członkowskie.

Kolejnym proponowanym rozwiązaniem jest dodanie art. 38h ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu: „Art. 38h. 1. Minister właściwy do spraw transportu może podjąć decyzję o rekompensacie dla zarządców infrastruktury w wysokości odpowiadającej szczególnej stracie finansowej poniesionej w wyniku zastosowania przepisu art. 33 ust. 24. 2. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, tryb, zakres i warunki przyznania rekompensaty”. Jak argumentuje Urząd, proponowana treść odpowiada art. 2 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 roku, dotyczącego środków w celu zrównoważonego rynku kolejowego ze względu na epidemię COVID-19. Na jego podstawie: „Niezależnie od art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE i z zastrzeżeniem zgodności z zasadami pomocy państwa, państwa członkowskie przyznają zarządcy infrastruktury rekompensatę odpowiadającą szczególnej stracie finansowej poniesionej w wyniku zastosowania ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu do dnia 31 grudnia roku następującego po roku, w którym poniesiono straty. Rekompensata ta pozostaje bez uszczerbku dla zobowiązania państw członkowskich wynikającego z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE do zapewnienia, aby w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury pozostał zbilansowany”. Postulat rekompensat należy ocenić pozytywnie, gdyż dotychczas nie było rozwiązań dotyczących tych problemów, co wskazuje na słuszność postawionej tezy. Niestety proponowane zmiany nie znalazły się we wskazanym projekcie ustawy. Ta sytuacja potwierdza postawioną w artykule tezę, ale również przesądza o tym, że będzie ona nadal aktualna.

Następną proponowaną zmianą jest zmiana § 17 rozporządzenia z dnia 12 października 2005 roku w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych<sup>32</sup>. Urząd proponuje rezygnację z obowiązku zatwierdzania dokumentacji systemu utrzymania przez Prezesa UTK, w połączeniu z uchyleciem przepisu art. 12f ustawy z 2 marca. Przedłużający się stan epidemii wywołuje utrudnienia w procesie utrzymania pojazdów kolejowych zgodnie z pierwotnie założonymi cyklami przeglądowo-naprawczymi. Problem ten został złagodzony poprzez wprowadzenie art. 12f ustawy z 2 marca dającego możliwość przedłużenia o określony czas realizacji poszczególnych napraw. Jak wskazuje Urząd, aktualne rozwiązanie skutkuje przerzuceniem odpowiedzialności za bezpieczny stan

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 226 ze zm.).

pojazdów kolejowych na ustawodawcę – nawet w przypadku pojazdów, gdzie określony został podmiot odpowiedzialny za utrzymanie. Należy zauważyć, że Prezes UTK odnotował przynajmniej jeden wypadek z udziałem pojazdu, którego cykl został przedłużony w trybie art. 12f ustawy o COVID-19. W związku z tym proponuje się całkowitą rezygnację z obowiązku zatwierdzania dokumentacji systemu utrzymania przez Prezesa UTK w połączeniu z rezygnacją z art. 12f ustawy o COVID-19. Jak argumentuje Urząd, takie podejście umożliwi podmiotom samodzielne kształtowanie cykli przeglądowo-naprawczych posiadanego taboru w zależności od konkretnej sytuacji przy jednoczesnym przejęciu pełnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dlatego proponowane rozwiązanie wpisuje się zarówno w cele dotyczące ułatwienia funkcjonowania rynku kolejowego w czasie epidemii, a także w okresie późniejszym, jak również wprowadza oczekiwaną systemową zmianę porządkującą sferę odpowiedzialności za utrzymanie wszystkich pojazdów kolejowych.

Inną postulowaną zmianą jest nowelizacja art. 15zzzy<sup>1</sup> ustawy z 2 marca 2020 r. Propozycja dotyczy zmiany przepisu dotyczącego przedłużenia terminu ważności: autoryzacji bezpieczeństwa; certyfikatu bezpieczeństwa, świadectwa bezpieczeństwa, licencji maszynisty, świadectwa maszynisty oraz certyfikatu dla podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM), w przypadku gdy termin ważności tych dokumentów upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, z 90 dni do 120 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później.

Jak wskazuje Urząd, obecne przepisy przedłużają ważność świadectw o 90 dni po odwołaniu stanu epidemii. W takiej sytuacji należy spodziewać się dużej liczby wniosków, które Prezes UTK będzie musiał rozpatrzyć w przeciągu 3 miesięcy od odwołania stanu epidemii. Z uwagi na trwający okres epidemii i brak możliwości przewidzenia jego zakończenia, sytuacja taka może być trudna zarówno dla podmiotów, jak i Urzędu. Dlatego też proponuje się wydłużenie tego okresu do 120 dni oraz dodanie dodatkowego okresu przejściowego, w przypadku gdy termin ważności dokumentu uprawniającego upływa w okresie 60 dni od ustania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. W ocenie Urzędu taki przepis zabezpieczyłby również podmioty rynku kolejowego przed sytuacją zaskoczenia z uwagi na odwołanie stanu epidemii. Należy się zgodzić z argumentacją Urzędu, rozwiązania te stanowią bowiem znaczne ułatwienie w stanie wciąż przedłużającej się pandemii.

## Wnioski

Przeprowadzone rozważania potwierdzają zarysowaną we wstępie tezę, że pomimo wprowadzenia wielu rozwiązań w sektorze transportu kolejowego są one niewystarczające. Świadczą o tym nie tylko kolejne nowelizacje, lecz także postulaty i propozycje zgłaszane przez organizacje związane z sektorem transportu kolejowego oraz przez sam Urząd. Gdyby bowiem rozwiązania wyczerpywały stan faktyczny, nie byłoby potrzeby zgłaszania nowych. Jak pokazano w tekście, ciągle nowelizacje i wprowadzane nowe rozwiązania potwierdzają, że sytuacja związana z pandemią ciągle się zmienia i wciąż rodzi nowe problemy, a wprowadzane rozwiązania prawne, choć oceniane pozytywnie, są niewystarczające, co prowadzi do kolejnych nowelizacji. Z ich zbyt pospiesznego procedowania wynika wiele nieścisłości i problemów związanych ze stosowaniem wprowadzonych ulepszeń.

## Bibliografia

- Antonowicz M., *Czynniki rozwoju przewozów intermodalnych w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170.
- Jaworska K., Nowacki G., *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, „Technika Transportu Szybnowego” 2019, nr 4.
- Madrjas J., *Tarcza dla kolei w Sejmie. Rząd wesprze przewoźników*, 29.04.2020, [www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html](http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html).
- Mańkowska M., Mańkowski T., *Możliwości integracji transportu kolejowego i lotniczego na przykładzie portu lotniczego Szczecin-Goleniów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 778. Problemy Transportu i Logistyki” 2013, nr 22.
- Miedzińska I., *Wpływ stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, w: Urząd Transportu Kolejowego, *Magazyn Kultury Bezpieczeństwa*, Warszawa 2020.
- Mindur L., Gąsior M., *Przewozy intermodalne*, „Technika Transportu Szybnowego” 2003, nr 6.
- Poliński J., Ochociński K., *Cyfryzacja w transporcie kolejowym*, „Problemy Kolejnictwa” 2020, nr 188.
- Salomon A., *Transport intermodalny z punktu widzenia spedycyjnego*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2013, nr 28.

## THE INFLUENCE OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE POLISH RAILWAY SECTOR

### Abstract

The aim of the paper is to show the changes in the Polish railway sector related to the COVID-19 pandemic. It presents the statistical perspective of the changes concerning passenger transport and cargo shipments as well as legislative changes related to the adoption of the so-called Covid Acts influencing the railway transport sector. The analysis includes institutional and legal solutions included in the Act of 2 March 2020 on specific solutions related to the prevention of, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and the crises caused by them (Dz.U. (Journal of Laws) item 374, as amended) and in the Act of 16 April 2020 on specific support instruments related to the spread of SARS-CoV-2 (Dz.U. (Journal of Laws) item 695, as amended). The discussion included, among other things, the influence of the state of the COVID-19 epidemic on administrative proceedings before the President of the Office of Rail Transport. Another issue concerned the proposals of changes in the regulations in relation to the state of epidemic put forward by the Office of Rail Transport. The paper presents the results of the author's own research involving an email interview with Mr. Marcin Trela, Director of the Legal Department of the Office of Rail Transport.

Provisions of the law and official documents serve as the main plane for the discussion. The following methods were applied in the study: examination of the law in force, analysis and synthesis.

The legal solutions introduced should be viewed as credit-worthy, however, the constantly changing situation leads to new amendments. Proceeding with new solutions too fast leads to many inconsistencies and problems with the application of the improvements introduced.

**Keywords:** Polish Railway Sector, COVID-19, President of the Office of Rail Transport, Covid Acts

### CYTOWANIE

Małecka E., *Wpływ pandemii COVID-19 na polski sektor kolejowy*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 75–89, DOI: 10.18276/ais.2021.34-05.