

Marcin Kraśniewski,
Model regulacji gospodarczej
rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

Problematyka prawna,
Instytut De Republica, Warszawa 2023, ss. 680

Monografia autorstwa Marcina Kraśniewskiego pod tytułem *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna* dotyczy jednego z głównych zagadnień prawa gospodarczego publicznego, jakim jest rola (funkcje) państwa we współczesnej gospodarce. Badania naukowe nad powyższym zagadnieniem zostały osadzone na płaszczyźnie prawnej regulacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich Unii Europejskiej i Polski.

Autor podejmuje badania nad analizą kształtowania zakresu i różnic regulacji gospodarczej oraz jej znaczenia dla kształtowania stosunków gospodarczych w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Badania te mają na celu, w założeniu Autora, przedstawienie modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Analiza prawa polskiego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich odniesiona została do prawa Unii Europejskiej przez pryzmat teoretycznych konstrukcji prawnych, jak regulacja gospodarcza i model regulacji gospodarczej oraz sformułowanie wniosków w zakresie stopnia zastosowania regulacji gospodarczej w tym sektorze. Przyjęte założenie badawcze wydaje się interesujące zarówno dla teoretyków, jak i praktyków prawa. Tworzenie przejrzystej, spójnej i skutecznej regulacji prawnej, opartej przy tym także na badaniach ekonomicznych i socjologicznych, jest podstawowym obowiązkiem ustawodawcy, a recenzowana monografia skłania do refleksji nad możliwą ewolucją aktualnych przepisów, a jednocześnie może skłonić do szerszego zainteresowania poruszaną problematyką tak doktryny, jak i praktyki publicznego prawa gospodarczego.

Recenzowana monografia stanowi pierwsze, kompleksowe opracowanie problematyki kolejowych przewozów pasażerskich w sektorze kolejowym na rynku polskim i unijnym. Z punktu widzenia nauki publicznego prawa gospodarczego w Polsce jest to opracowanie nowatorskie. Podjęty w monografii temat wprowadzenia skutecznej konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych ma przy tym przełomowe znaczenie dla polskiej gospodarki. Istnieje zatem potrzeba pogłębionych badań w obszarze postawionego problemu w płaszczyznach teoretycznej, normatywnej, jak również praktycznej.

Odnosząc się do podjętych w monografii rozważań nad modelem regulacji gospodarczej na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, należy podzielić hipotezę badawczą Autora zakładającą, że regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa wobec gospodarki, pozwalającą na kształtowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich zgodnie z gospodarczymi celami publicznymi, które nie są możliwe do zrealizowania w warunkach wolnego rynku. Autor monografii postawił zasadne pytanie, czy polski model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich umożliwia realizację jednolitego obszaru kolejowego Unii Europejskiej, czy też charakteryzuje się istotnymi odrębnościami i w jakim zakresie.

Wyniki badań zawarte w recenzowanej monografii naukowej dostarczają odpowiedzi na takie pytania badawcze, jak:

1. Jakie są przesłanki regulacji gospodarczej, jej geneza i uzasadnienie stosowania, a także relacja z innymi pojęciami pokrewnymi prawa gospodarczego publicznego, takimi jak kierownictwo gospodarcze, policja gospodarcza i reglamentacja gospodarcza?
2. Jakie elementy wyróżnia się w modelu regulacji gospodarczej?
3. Jakie są cele unijnej polityki w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego i jaki jest stan ich realizacji w prawie Unii Europejskiej?
4. Jak organy unijne kształtują model regulacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich i jaki jest skutek ich oddziaływania na funkcjonowanie organów krajowych?
5. Jakie tendencje rozwojowe w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce można wyróżnić w okresie obowiązywania ustawy o transporcie kolejowym i jakie są ich przyczyny?
6. Jakie są założenia polityki transportowej Polski w zakresie rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego i jego miejsca w tej polityce?
7. Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich realizuje założenia unijnego modelu regulacji gospodarczej?
8. Czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich pozwoli na urzeczywistnienie jednolitego obszaru kolejowego?
9. W jaki sposób zostały ukształtowane elementy modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez krajowego prawodawcę oraz krajowe organy administracji gospodarczej i sądownictwo?
10. W jaki sposób krajowe organy regulacji gospodarczej kształtują krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich i czy ich działalność wykazuje charakterystyczne cechy?

W swych rozważaniach Autor posłużył się zróżnicowanymi metodami badawczymi, przy czym podstawowe znaczenie ma metoda formalno-dogmatyczna. Analizie zostały poddane zarówno przepisy prawa krajowego, jak i Unii Europejskiej (prawo pierwotne, prawo pochodne, akty *soft law*). Metodę tę zastosowano również przy weryfikacji i ocenie poglądów przedstawicieli doktryny polskiej i zagranicznej, zwłaszcza amerykańskiej i brytyjskiej, odnoszących się do poruszanej w monografii problematyki. Przy weryfikacji i ocenie teorii regulacji gospodarczej zastosowanie znalazła również metoda prawoporównawcza. W badaniach nad rozwojem regulacji gospodarczej i ustawodawstwa w zakresie sektora kolejowych przewozów pasażerskich wykorzystano metodę historyczną, która pozwoliła ukazać rozwój regulacji gospodarczej i samego sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Wreszcie Autor wykorzystał także metodę empiryczną, wskazującą na praktykę stosowania prawa w praktyce decyzyjnej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i administracyjnych. Wykorzystanie tej metody badań pozwoliło na skonfrontowanie treści obowiązującego prawa z praktyką jego stosowania w życiu gospodarczym.

Warto podkreślić, że przedmiotem badań była nie tylko literatura prawnicza polska i zagraniczna, ale niezbędne okazało się również sięgnięcie po publikacje z zakresu nauk ekonomicznych, społecznych czy technicznych. Było to w szczególności związane z próbą ustalenia zakresu uwarunkowań rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Dzięki takiemu zabiegowi

możliwe było uzyskanie szerszej perspektywy badawczej i kompleksowe przeanalizowanie tych zagadnień, a także sformułowanie postulatów. Zabieg ten pozwolił Autorowi na nadanie monografii wymiaru interdyscyplinarnego, mającego istotne znaczenie na gruncie badań publicznego prawa gospodarczego.

Tytuł książki prawidłowo oddaje jej treść. Uwagę zwraca logiczna i spójna konstrukcja recenzowanej pracy. Monografia naukowa autorstwa Marcina Kraśniewskiego, licząca 680 stron, składa się z czterech rozdziałów, zawierających właściwe wnioski końcowe. Ponadto recenzowana książka zawiera wprowadzający czytelnika wstęp oraz zwięzłe podsumowanie prowadzonych badań zaprezentowane w zakończeniu.

We wstępie recenzowanej monografii prawidłowo przedstawiono cele i przedmiot badań, zakładaną hipotezę pracy i jej strukturę, konsekwentnie realizując przyjęty model w warsztacie pracy. Publikacja została podzielona na cztery rozdziały.

Rozdział pierwszy (s. 45–122) to analiza poglądów doktryny zagranicznej i polskiej w zakresie teorii regulacji gospodarczej, zawierająca próbę określenia treści pojęcia „regulacja gospodarcza” w ujęciu teoretyczno-prawnym. Regulacja gospodarcza jest bowiem punktem wyjścia do rozbudowanych analiz w kolejnych rozdziałach, na gruncie prawa unijnego i krajowego, a także poglądów doktryny. W początkowych rozważaniach na temat regulacji gospodarczej dokonano identyfikacji różnych pojęć odnoszących się do tego samego zjawiska, tj. regulacji gospodarczej, sektorowej, prokonkurencyjnej oraz relacji tych pojęć względem siebie. W rozdziale tym dokonano także referatu poglądów ekonomicznych i prawnych na treść pojęcia „regulacja gospodarcza” oraz zbudowano autonomiczne ujęcie regulacji gospodarczej na podstawie przedstawionych poglądów (autorska definicja pojęcia „regulacji gospodarczej”). Dokonano także wskazania granic regulacji gospodarczej, przedstawiono jej historycznoprawny rozwój oraz stosunek do kategorii pokrewnych, jakimi są kierownictwo gospodarcze, reglamentacja gospodarcza oraz policja gospodarcza. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie regulacji gospodarczej.

W drugim rozdziale (s. 123–175) podjęto próbę zdefiniowania modelu regulacji gospodarczej w prawie gospodarczym publicznym. Rozdział otwierają poglądy doktryny prawa na temat zasadności stosowania modelu i modelowania w prawie. Następnie dokonano referatu poglądów doktryny ekonomii, prawa i innych wybranych nauk dotyczących pojęcia „model” i „modelowanie”, które pozwoliły na zbudowanie autonomicznego ujęcia modelu w prawie gospodarczym publicznym oraz wskazania uzasadnienia wyodrębnienia modelu w ujęciu prawnym. W dalszej części dokonano próby wyodrębnienia elementów teoretycznego modelu regulacji gospodarczej. Rozdział kończy się podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie modelu regulacji gospodarczej.

Trzeci rozdział monografii (s. 177–322) dotyczy unijnej regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. W tej części pracy podjęto się próby zbudowania unijnego modelu regulacji gospodarczej na podstawie przepisów prawa unijnego, który stanowi swoisty wzorzec dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przyjmuje się bowiem, że występują różne sposoby implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich, ale nie oznacza to, że prawo unijne przewiduje alternatywne sposoby urzeczywistniania jednolitego obszaru kolejowego (jeden model regulacji gospodarczej). Dla osiągnięcia postawionego celu w trzeciej części pracy

dokonano analizy ewolucyjnych zmian prawnych, które pozwoliły wyróżnić pięć publicznych celów gospodarczych w tym sektorze: dobro pasażera (odbiorcy usług), konkurencja (urynkowanie), bezpieczeństwo systemu, ochrona środowiska naturalnego oraz interoperacyjność (filary unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich). Dokonano następnie charakterystyki organów i podmiotów regulujących sektor kolejowych przewozów pasażerskich oraz samych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które stanowią ustrojowe elementy unijnego modelu regulacji. Pozycję i znaczenie poszczególnych elementów ustrojowych zweryfikowano z punktu widzenia wyodrębnionych publicznych celów gospodarczych. Następnie przeanalizowano i wskazano skutki zastosowania materialnoprawnych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej, do których zaliczono: rozdziały pionowe i poziome, dostęp do infrastruktury kolejowej, infrastruktury usługowej, taboru kolejowego i informacji, a także mechanizmy organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej. Gradacja poszczególnych elementów materialnoprawnych w modelu regulacji gospodarczej dokonała się również poprzez odniesienie się do publicznych celów gospodarczych. Ponadto przeprowadzono próbę wyodrębnienia procesowych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Wskazanie elementów procesowych oraz określenie ich znaczenia w prawie unijnym ma na celu uzyskanie pełnego obrazu sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym, które pozwolą na stwierdzenie bądź brak pełnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich Unii Europejskiej. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

W czwartym rozdziale (s. 323–569) dokonano szczegółowej identyfikacji elementów (ustrojowych, materialnoprawnych i procesowych) składających się na krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Dokonano w nim analizy ewolucji krajowego ustawodawstwa w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, określono strukturę krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora oraz wskazano inwestycje strategiczne wpływające na tę strukturę. Przeprowadzono szczegółową analizę kształtowania krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez organ regulacyjny, organ antymonopolowy oraz organy wykonujące niektóre funkcje regulacyjne, a także wskazano na znaczenie instytucji otoczenia i wsparcia tych organów w procesie kształtowania. Następnie wskazano na pozycję i znaczenie poszczególnych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które powstały w wyniku kilku procesów zachodzących w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. W rozdziale tym podjęto się także próby zidentyfikowania sposobu ukształtowania materialnoprawnych elementów modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w polskim porządku prawnym. Problematyka tych elementów ogniskuje się głównie wokół przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, które zdefiniowano w art. 4 pkt 57 ustawy o transporcie kolejowym, oraz świadczeniu usług użyteczności publicznej. W niniejszej monografii naukowej „usługi użyteczności publicznej” rozumie się tak samo, jak „usługi publiczne”, przy jednoczesnym założeniu, że rozróżnianie tych dwóch pojęć jest pozbawione teoretycznego i praktycznego znaczenia. W budowie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich zidentyfikowano procesowe elementy tego modelu, wskazując na pozycję, rolę i sposób ukształtowania sądownictwa właściwego w sprawach z zakresu regulacji

gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich oraz swoistości procesowe postępowań przed organami regulacji gospodarczej. W końcowej fazie rozważań przeanalizowano odrębności krajowego modelu regulacji gospodarczej na podstawie prawa krajowego i praktyki jego stosowania. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Uwagę zwraca staranne opracowanie monografii od strony formalnej. Autor prawidłowo postępuje się specjalistycznym słownictwem właściwym dla tekstów naukowych w obranym obszarze badawczym. O staranności przygotowania publikacji świadczą między innymi rzetelnie opracowane oraz liczne przypisy. W monografii wykorzystano wiele pozycji bibliograficznych w tym obcojęzycznych, a także w sposób satysfakcjonujący oparto wywody na aktach normatywnych oraz orzecznictwie.

Należy także podkreślić, że wydana nakładem Instytutu De Republica w serii „Poznanie prawa” monografia jest przykładem najwyższego poziomu sztuki edytorskiej i wydawniczej, przez co jej lektura stanowi i w tym aspekcie przyjemność dla czytelników.

Podsumowując, recenzowana monografia naukowa autorstwa Marcina Kraśniewskiego stanowi oryginalne i wartościowe rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Autor sformułował przy tym własne oceny, wnioski oraz zaproponował model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Publikacja stanowi tym samym ważny głos w prowadzonej w literaturze dyskusji na temat sposobu regulacji, ale także wykorzystania sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2022 roku.

dr Michał Będkowski-Kozioł

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2182-3490>