

Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej

Eryk Kosiński

Regulacja prokonkurencyjna, określana w literaturze także regulacją na rzecz konkurencji, stanowi stosunkowo nowy typ interwencjonizmu państwowego w gospodarce, stosowanego w szczególnych sektorach gospodarki, głównie mających charakter służby publicznej (użyteczności publicznej). Sektor transportu kolejowego jest jednym z sektorów gospodarki w istotny sposób podlegających regulacji poprzez regulację prokonkurencyjną.

Akty prawa wspólnotowego dotyczące nakładania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz certyfikatów bezpieczeństwa wprowadzają podstawowe środki regulacyjne o charakterze prokonkurencyjnym w transporcie kolejowym, takie jak obowiązkowe rozdzielenie określonych funkcji w sektorze, powołanie niezależnego organu regulacyjnego sektora, obowiązek wyznaczenia zarządcy infrastruktury, gwarancje niezależności gospodarczej (w tym w obszarze kontroli wewnętrznej, zarządzania i rachunkowości) przewoźników kolejowych oraz podmiotów zarządzających infrastrukturą, gwarancje dostępu do infrastruktury kolejowej wraz z regulacją opłat pobieranych z tego tytułu, obowiązek zapewnienia kierowania się przez przewoźników kolejowych rachunkiem ekonomicznym czy gwarancje niedyskryminacji przewoźników kolejowych w procesie udzielania dostępu do infrastruktury.

Polska regulacja transportu kolejowego zawarta w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym wprowadza istotne elementy regulacji prokonkurencyjnej. Stopień wdrożenia środków prokonkurencyjnych należy jednak uznać za niewystarczający. Podstawowym mankamentem polskiej regulacji jest brak odpowiedniej gwarancji niezależności organu regulacyjnego (Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego), jak i nadmiernie szeroki zakres jego zadań, mogący wpływać na rozmycie podstawowej roli regulatora.

1. Regulacja prokonkurencyjna

Regulacja prokonkurencyjna (Skoczny 2003: 117–118 i 150–154; Skoczny 2004: 7), określana w literaturze także regulacją na rzecz konkurencji (*regulation for competition*) (Jasiński, Skoczny, Yarrow 1995:43), konkurencją poprzez regulację (*competition through regulation*) (Saxer 2005: 62–63) czy

regulacją na rzecz promowania konkurencji (Szablewski 2004: 148), stanowi stosunkowo nowy typ interwencjonizmu państwowego w gospodarce. W istocie stanowi ona nowy rodzaj regulacji sektorowej (Kosiński 2006b: 183 i nast.) rozumianej jako szczególna interwencja państwa w dany sektor gospodarki poprzez przyjmowanie norm prawnych mających za zadanie sterowanie (kontrolę) działalnością przedsiębiorców na rynku. Normy te wprowadzają system zakazów i nakazów ograniczających wolność gospodarczą (Strzyczkowski 2007: 153–154; Szydło 2005: 36–38; Skoczny 2003: 148 i nast.)¹.

Regulacja prokonkurencyjna wprowadzana jest w ostatnich dekadach prawie we wszystkich państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Stanowi ona rezultat szerszej reformy regulacyjnej (czy transformacji regulacyjnej) (Kearney, Merrill 1998: 1323 i nast.) wdrażanej w szczególnych sektorach gospodarki, głównie mających charakter służby publicznej (użyteczności publicznej). Wymieniona reforma regulacyjna idzie w parze z demonopolizacją, liberalizacją, prywatyzacją, a niekiedy także z deregulacją określonych sektorów gospodarki (Kosiński 2006b: 183 i nast.).

Porównując tradycyjną regulację sektorową wprowadzaną przez współczesne państwa od końca XIX w. w takich sektorach gospodarki jak transport (kolejowy, drogowy, lotniczy, morski, żegluga śródlądowa), energetyka (elektroenergetyka, gaz ziemny), telekomunikacja i poczta, wskazać należy – po pierwsze – na odmienne podstawowe cele regulacji prokonkurencyjnej w porównaniu z tradycyjną regulacją sektorową. Podstawowym celem tej drugiej jest wprowadzenie systemu kontroli nad przedsiębiorcami działającymi w sektorze (pod kątem ich ilości, wielkości, innych cech), z uwzględnieniem różnorodnych celów społeczno-politycznych realizowanych przez państwo. Stąd regulację tę często określa się regulacją społeczno-gospodarczą. Z kolei zadaniem regulacji prokonkurencyjnej jest „wywołanie” konkurencji (stymulacja czy promocja konkurencji) czy przynajmniej stworzenie „efektu konkurencji” („efektu rynku”) na rynkach wcześniej niekonkurencyjnych, na których w przeszłości (historycznie) panował monopol określonych podmiotów państwowych czy komunalnych. W następstwie wskazanego monopolu państwowego obecnie mamy do czynienia z monopolem naturalnym (symulacja konkurencji). Zarówno w zakresie stymulacji konkurencji, jak i stwarzania efektu (symulacji) konkurencji dąży się do zagwarantowania racjonalnego gospodarowania przez naturalnych monopolistów. Wprowadza się procedurę ustalania i kontroli taryf i cen. Zapewnia się dostęp podmiotów trzecich do infrastruktury sieciowej. Wprowadza się rozdzielenie strukturalne określonych funkcji oraz usług (*separation, splitting, unbundling*)². Gwarantuje się także ochronę praw odbiorców i konsumentów (w tym m.in. poprzez prawo do bycia zaopatrywanym w towar bądź usługę). W końcu zapewnia się warunki do szerokiego wdrażania nowych technologii (stymulacja postępu technicznego) oraz wprowadza się gwarancje utrzymania określonego, minimalnego poziomu jakości towarów i usług

(Rozwadowska-Palarz, Palarz 2002: 40). W sferze nakazów i zakazów ciążących na przedsiębiorcach danych sektorów gospodarki regulacja prokonkurencyjna z zasady jest bardziej ekonomiczna (pogłębiona analiza ekonomiczna) oraz mniej restrykcyjna (w tym m.in. pod kątem reglamentacyjnym). Stąd trafnie regulację prokonkurencyjną określa się jako „łżejszą i bardziej elastyczną, dostosowaną do czynników kosztowych oraz warunków konkurencji w danym sektorze” (Martin 1985: 475).

Po drugie, wskazać należy, że regulacja prokonkurencyjna z zasady nie wprowadza odstępstw od ogólnych reguł ochrony konkurencji obowiązujących względem wszystkich przedsiębiorców. Z kolei tradycyjna regulacja sektorowa często wdrażała daleko idące odstępstwa od zastosowania wymienionych reguł, wprowadzając różnorodne wyłączenia generalne (Kosiński 2007: 126 i nast.). Wyłączenia te najczęściej szły w parze z wprowadzeniem szczególnych, sektorowych reguł ochrony konkurencji, łagodniejszych względem stosowania praktyk ograniczających konkurencję w danym sektorze. W konsekwencji konkurencja w sektorach regulowanych była w znacznym stopniu ograniczona. Stąd tradycyjnej regulacji sektorowej często przydawano miano „regulacji antykonkurencyjnej” (*anticompetitive regulation*) (Cooper, Pautlner, Zywicki 2005: 1112).

Po trzecie, zauważyć można, że w założeniach regulacja prokonkurencyjna zmierza do wycofania się przez państwo ze szczególnych regulacji sektorowych w danych obszarach gospodarki (liberalizacja i deregulacja sektorowa). Stąd teza o przejściowym z natury charakterze regulacji prokonkurencyjnej (*transitional rules*) (Braun, Capito 2002: 64). W praktyce zwrócić uwagę należy na uzależnienie osiągnięcia wymienionego celu od zaistnienia pełnej konkurencji gospodarczej na danym rynku.

Po czwarte, regulacja prokonkurencyjna w istocie stanowi element ogólnej regulacji nowego typu, określanej „regulacją dla rynku” – dla przeciwstawienia tradycyjnej „regulacji rynku” (Del Guayo 2001: 898). Wskazana regulacja polega na wprowadzeniu m.in. pakietu publicznoprawnych obowiązków nakładanych na przedsiębiorców, pomiędzy którymi znajdują się zarówno obowiązki służące promocji konkurencji na rynku, jak i obowiązki w ogóle z konkurencją niepowiązane. W następstwie widocznej dwutorowości realizowanych celów mówi się o zapewnieniu nie tyle samej „konkurencji na rynku”, ale o zagwarantowaniu „konkurencji dla rynku” (Zielińska-Głębocka 2004: 31–32). Z jednej strony oddaje to tendencję do maksymalizacji efektywności gospodarczej służącej dobrobytowi konsumentów (*consumers' welfare*), a z drugiej – realizację określonych aspektów polityki socjalnej i społecznej (*social welfare*). Regulacja w tym szerokim znaczeniu ma na celu urynkowanie danej sfery gospodarki przy jednoczesnej ochronie różnorodnych interesów tak obywateli (gospodarstw domowych), jak i innych podmiotów (przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorców) (Skoczny 2003: 118). Troska o zapewnienie ludności szeregu dóbr zaliczanych do tzw. dóbr publicznych czy dóbr zbiorowych i opiekuńczych sprawia, że

w pewnych sektorach niemożliwa jest pełna deregulacja polegająca na zniesieniu wszelkich ograniczeń wraz z pełnym i natychmiastowym podporządkowaniem siłom rynku³.

Po piąte, wskazać można, że regulacja prokonkurencyjna wprowadzana jest przede wszystkim w sektorach o charakterze infrastrukturalnym i sieciowym, w których zazwyczaj świadczone są usługi na zasadzie służby publicznej (użyteczności publicznej). Z tego powodu zadaniem regulacji jest zagwarantowanie pewności oraz ciągłości wytwarzania i dostaw określonych dóbr uznawanych za dobra zbiorowe i opiekuńcze.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że środki interwencji wprowadzane przez tak tradycyjną regulację sektorową, jak i regulację prokonkurencyjną z zasady mają charakter uprzedni (*ex ante*), czyli proaktywny, oraz bieżący (ciągły) (Skoczny 2004: 16–17; Møllgaard, Nielsen 2004: 43; Weatherill, Beaumont 1993: 589–590; Morriss, Handle, Dorchak 2005: 184–185). Niemniej w przypadku interwencji prokonkurencyjnej w znacznie szerszym zakresie proaktywnie stosowana jest analiza ekonomiczna (Møllgaard, Nielsen 2004: 43).

W związku z powyższym regulacja prokonkurencyjna posługuje się szczególnymi, swoistymi środkami, które wcześniej nie występowały w ramach tradycyjnej regulacji sektorowej. Wskazać można przykładowo na obowiązek udzielania dostępu do własnej infrastruktury podmiotom trzecim (*Third Party Access*, TPA; *Netzzugang Dritter*; *Vettoriamento*). Jednakże z drugiej strony należy zwrócić uwagę na środki, które stosowane były już przez regulację sektorową, jak na przykład nadzór taryfowy organu regulacyjnego czy samo powołanie sektorowego organu regulacyjnego z określonymi kompetencjami nadzorczymi. Stąd teza o ogólnym podobieństwie tradycyjnej regulacji sektorowej i regulacji prokonkurencyjnej (Kosiński 2006b: 207–209).

2. Społeczno-gospodarcza rola sektora transportu

Transport rozumiany jako przemieszczanie osób oraz różnego rodzaju towarów i dóbr stanowił istotny element rozwoju gospodarczego i społecznego już w średniowieczu. Jego szczególna rola i znaczenie uwydatniły się w wieku XIX, kiedy to rozwój transportu i jego szczególnych form w sposób kluczowy przyczynił się do uprzemysłowienia oraz wzrostu obrotu handlowego takich państw, jak Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania czy Niemcy. Należy zwrócić uwagę, że królową transportu drugiej połowy XIX w. bezsprzecznie okazała się być kolej żelazna, ograniczając znaczenie żeglugi rzecznej czy transportu konnego⁴. Dla zobrazowania zjawiska podać można, że w Stanach Zjednoczonych długość linii kolejowych w 1860 r. w porównaniu z 1830 r. wzrosła prawie 420-krotnie⁵.

Od początku rozwoju sektora transportowego współczesne państwa kapitalistyczne (jak i państwa realnego socjalizmu) wspierały przedsiębiorców sektora w rozmaity sposób. Uzasadnieniem tego było zarówno wielkie zna-

czenie sektora dla rozwoju gospodarczego, jak i jego duża rola społeczna. Ta ostatnia wynika z zaliczania sektora transportu, przede wszystkim osobowego, do sfery służby publicznej (użyteczności publicznej) (Greaves 2000: 1–2). Takie traktowanie transportu zaobserwować można było już w starożytnym Rzymie⁶. W czasach nowożytnych należy zwrócić uwagę, że w średniowiecznej Anglii przewoźnicy zaliczeni byli do kręgu tzw. zawodów powszechnych (*common callings*)⁷, tak więc ciążył na nich szczególny obowiązek świadczenia usług na rzecz każdego potrzebującego takiej usługi (*Duty to Serve*). Także w Anglii w XVII w. narodziła się koncepcja, zgodnie z którą opłaty pobierane za usługi świadczone przez zawody powszechne winny być rozsądne i umiarkowane (*reasonable and moderate*)⁸. Traktowanie przewoźników jako reprezentantów zawodów powszechnych utrzymało się na gruncie *common law* w XIX i XX w. zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i później w Stanach Zjednoczonych (Wild: 1996: 2; Dempsey 2003: 242–243). Koncepcja umiarkowanej, rozsądnej ceny ugruntowana została zarówno w orzecznictwie sądów brytyjskich (orzeczenie z 1810 r. w sprawie *Harris v. Packwood*⁹ czy z 1861 r. w sprawie *Garton v. Bristol and Exeter Railways*¹⁰), jak i amerykańskich (orzeczenie z 1877 r. w sprawie *Munn v. Illinois*¹¹). Jednocześnie sądy podkreślały ogólny obowiązek świadczenia usług na dostatecznym poziomie, z odniesieniem się do częstotliwości świadczenia usług (przykładowo przewozowych) oraz ich jakości.

W obecnych czasach traktowanie transportu jako sfery służby publicznej (użyteczności publicznej) szczególnie widoczne jest w transporcie osobowym, zarówno kolejowym, drogowym, lotniczym, jak i w żegludze morskiej oraz wodami śródlądowymi. W Polsce ze względu na uwarunkowania terenu największą społeczną rolę odgrywa transport osobowy kolejowy oraz drogowy o zasięgu lokalnym (ale też regionalnym czy krajowym). Zaliczanie transportu osobowego do sfery służby publicznej wynika z traktowania usługi przewozowej osób jako dobra publicznego (dobra o charakterze zbiorowym i opiekuńczym)¹², czyli dobra, którego dostępność ma istotny wpływ na standard i poziom życia ludności. Niekiedy mówi się wręcz o wpływie na poziom godności ludzkiej (Deleuze: 14).

W konsekwencji, poprzez transport, współczesne państwo realizuje szereg celów o charakterze społeczno-gospodarczym. Po pierwsze, zapewnia dostęp do usług przewozowych w celu umożliwienia dojazdu: uczniom i studentom – do szkół, pracownikom – do zakładów pracy, osobom starszym – do placówek opieki zdrowotnej, młodzieży i innym osobom – do placówek kulturalno-oświatowych, matkom wychowującym dzieci – do żłobków i przedszkoli itd. Po drugie, poprzez transport osobowy państwo zmierza częstokroć do stymulacji wzrostu zatrudnienia w rejonach dotkniętych dużym bezrobociem, ułatwiając pracownikom dojazd do zakładów pracy oddalonych od ich miejsca zamieszkania. W związku z powyższym uzasadnione jest wprowadzanie różnorodnych mechanizmów gwarantujących świadczenie usług przewozowych na danych trasach, z określoną częstotliwością i o określonej

jakości, jak i stosowanie odpowiednio niskich opłat za te usługi. Z kolei w tej sferze powszechnie przyjęte jest wprowadzanie przywilejów w postaci ulg dla określonych grup wiekowych, społecznych czy zawodowych, jak dzieci i młodzież (w tym przede wszystkim uczniowie i studenci), pracownicy danych sektorów gospodarki, osoby starsze i niepełnosprawne czy rodziny wielodzietne (aczkolwiek wszystkie przywileje ulegają ostatnio znacznemu ograniczeniu).

Poza zaliczaniem transportu osobowego do sfery służby publicznej zwrócić uwagę należy na inne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, które sprawiają, że sektor transportowy różni się w sposób istotny od pozostałych sektorów gospodarki. Po pierwsze, transport w dużym zakresie uzależniony jest od występowania odpowiedniej infrastruktury (drogowej, kolejowej itd.). Po drugie, popyt na usługi transportowe nie ma charakteru stałego w czasie, lecz fluktuujący – sezonowy i cykliczny¹³. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na charakterystyczną dla sektora małą elastyczność podaży i popytu z krótkoterminowej perspektywy. Po czwarte, sektor transportowy szczególnie uzależniony jest od uwarunkowań zarówno geograficznych, jak i meteorologicznych. Po piąte, sektor transportowy jest stosunkowo kapitałochłonny, wymaga z reguły kosztownych inwestycji infrastrukturalnych. Po szóste, co z kolei dotyczy transportu towarowego, sektor ten jest szczególnie wrażliwy na wahania ogólnej koniunktury gospodarczej (Wood 1999: 879). Po siódme, niekiedy określonym formom transportu (jak np. transportowi kolejowemu) nadaje się charakter strategiczny z punktu widzenia obronności narodowej. Po ósme, należy zwrócić uwagę na szczególną wrażliwość socjalną sektora transportowego. Zatrudnienie znajduje w nim bowiem duża ilość pracowników – tak jest szczególnie w transporcie drogowym i na kolei (sektory o „wysokiej intensywności zatrudnienia”, „*highly labour-intensive*”) (Kapteyn, VerLoren van Themaat 1998: 720–11). Po dziewiąte, trzeba podkreślić istnienie zależności innych sektorów gospodarki od transportu (przede wszystkim w sferze kosztowej). I po dziesiąte, należy zwrócić uwagę na określone uwarunkowania historyczne wiążące się z uprzywilejowaniem danych typów transportu w niektórych państwach (głównie kolei i żeglugi rzecznej) (VerLoren van Themaat 1998: 707–711; Wood 1999: 1–2; Mathijssen 2004: 331 i 335).

Wyżej wymienione cechy sektora transportu oraz szczególna rola społeczno-gospodarcza, którą pełni on od dłuższego czasu, sprawiają, że konieczne jest wprowadzanie przez państwo odpowiedniej sektorowej regulacji prawnej. Pośród pierwszych nowożytnych regulacji sektora transportu zwrócić uwagę można na angielską Ustawę o Licencjonowaniu i Regulacji Dorożek i Dylizansów z 1694 (*Act for the Licensing and Regulating Hackney-Coaches and Stage-Coaches*) (Basedow 1984: 19–20) oraz na amerykańską Ustawę o Handlu Międzystanowym z 1887 r. (*Interstate Commerce Act*) (Kosiński 2007a: 235–236; Dempsey 2003: 262–263).

Regulacja prawna sektora transportowego od końca XIX w. narastała, stając się bardziej szczegółową i coraz głębiej wnikającą w regulowaną sferę

(Taylor 1951: 48 i nast., 67–69, 92 i nast., 128–131). Dogłębną regulację poddawane były nowe formy transportu, które pojawiły się w okresie międzywojennym jako konkurencyjne wobec kolei i transportu wodnego – transport drogowy ciężarowy i autobusowy oraz transport lotniczy. Regulacje te, noszące cechy tradycyjnej regulacji sektorowej, z zasady wprowadzały reglamentację działalności w sektorze, ograniczając liczbę przewoźników świadczących usługi (amerykańskie uznaniowe certyfikaty trwałej zdolności oraz „publicznej dogodności i potrzeby”, *fitness, willingness and ability test* oraz *certificate of public convenience and necessity*). Wyłączały w znacznym zakresie sektor spod zastosowania ogólnych reguł ochrony konkurencji, nakładały obowiązek świadczenia usług, wprowadzały również sektorowy organ regulacyjny nadzorujący między innymi taryfy cenowe na usługi przewozowe oraz jakość i częstotliwość świadczonych usług.

Dopiero reforma regulacyjna sektora transportowego, zapoczątkowana pod koniec lat 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych, przyniosła zastąpienie tradycyjnej regulacji sektorowej regulacją o charakterze prokonkurencyjnym. Zniesiono wymóg uzyskania uznaniowych certyfikatów trwałej zdolności oraz „publicznej dogodności i potrzeby”, jak również podporządkowano w znacznym zakresie sektor transportowy ogólnym regułom ochrony konkurencji. Podobny proces nastąpił w innych państwach kapitalistycznych – w Kanadzie w latach 80., a w Unii Europejskiej w latach 90. XX w. (Kosiński 2007: 249 i nast.)¹⁴.

3. Regulacja prokonkurencyjna transportu kolejowego w Unii Europejskiej

Przez pierwsze lata istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) polityka transportowa Wspólnoty zasadniczo kreowana była indywidualnie przez poszczególne państwa członkowskie. Stanowiło to następstwo przede wszystkim określonych uwarunkowań ekonomicznych i politycznych (Skoczny 2002: 24–25; Greaves 2000: 16–17; Nesterowicz 2004: 190–191). Co do zasady Traktat Rzymski (Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, TWE) przewidywał w art. 3 ust. 1 pkt f, wraz ze szczegółową regulacją zawartą w art. 70–80 (dawne art. 74–84) TWE, Wspólną Politykę Transportową (WPT). W praktyce jednakże Wspólnota rozpoczęła staniwienie regulacji we wskazanym zakresie dopiero w latach 70. XX w.

Zgodnie z art. 71 TWE, w celu wdrożenia WPT Rada ustanawia reguły dotyczące transportu międzynarodowego do lub z terytorium jednego z państw członkowskich oraz transportu tranzytowego przez terytorium jednego bądź więcej państw członkowskich, warunków dostępu obcych przewoźników do transportu krajowego w państwach członkowskich (tzw. przewozy kabotażowe) oraz warunków bezpieczeństwa. Uchwalanie wymienionych przepisów ma miejsce w trybie art. 251 TWE (procedura współdecydowania), po konsultacji z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym oraz Komitetem Regionów.

Wskazane reguły winny uwzględniać szczególne cechy sektora transportu (*distinctive features of transport*). W przypadku, gdy określone przepisy regulacyjne mogłyby przynieść poważne następstwa dla poziomu życia, dla wielkości zatrudnienia na danym terenie oraz funkcjonowania infrastruktury transportowej, Rada przyjmuje je jednomyślnie, na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Społeczno-Ekonomicznym (art. 71 ust. 2 TWE).

Podkreślenia wymaga fakt, że ww. regulacje prawne sektora transportu dotyczyć mogą jedynie transportu kolejowego, drogowego i wodami śródlądowymi (art. 80 ust. 1 TWE), tak więc z wyłączeniem transportu morskiego i powietrznego. Niemniej te ostatnie sektory także mogą zostać objęte wspólnotową regulacją prawną, o ile Rada tak postanowi (art. 80 ust. 2 TWE).

Liberalizacja transportu kolejowego, w porównaniu z transportem drogowym czy z żeglugą wodami śródlądowymi, nastąpiła stosunkowo późno, gdyż dopiero w połowie lat 90. XX w. Wcześniej podejmowane były jedynie próby ujednoczenia zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw kolejowych przez państwa członkowskie¹⁵. Jednak zauważyć należy, że tak Rada, jak i Komisja Europejska koncentrowały swą uwagę na polepszeniu warunków konkurencji w sektorze transportu kolejowego¹⁶.

Pierwszy poważny krok ku liberalizacji i harmonizacji wspólnotowego transportu kolejowego podjęty został w 1991 r. wraz z wprowadzeniem dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych¹⁷. Dyrektywa ta wdraża podstawowe środki regulacyjne o charakterze prokonkurencyjnym w transporcie kolejowym. W pierwszym rzędzie dyrektywa 91/440/EWG wprowadza obowiązek rozdzielenia określonych funkcji w sektorze (*separation, splitting, unbundling*) – rozdzieleniu podlega zarządzanie infrastrukturą kolejową od świadczenia usług przewozowych w sektorze (*separation between infrastructure management and transport operations*) (art. 6 ust. 1 i ust. 2). Podmioty, którym powierza się udzielanie dostępu do infrastruktury kolejowej, co do zasady nie mogą trudnić się świadczeniem usług przewozowych (art. 6 ust. 3 dyrektywy). Po drugie, dyrektywa 91/440/EWG gwarantuje dostęp do infrastruktury kolejowej (*access to railway infrastructure*) dla przewoźników kolejowych świadczących usługi przewozowe w międzynarodowym towarowym transporcie kolejowym (art. 10 ust. 2-3) oraz w międzynarodowym transporcie osobowym¹⁸. Należy podkreślić, że w przypadku międzynarodowego transportu osobowego na zagwarantowanie dostępu do własnej infrastruktury kolejowej państwa członkowskie dysponują czasem do dnia 1 stycznia 2010 r. (art. 10 ust. 3a oraz ust. 3d dyrektywy 91/440/EWG). Po trzecie, dyrektywa w sposób ogólny nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia kierowania się przez przewoźników kolejowych rachunkiem ekonomicznym, w tym zapewnienia równowagi finansowej przedsiębiorstw (art. 5 ust. 1-2)¹⁹. Po czwarte, dyrektywa nakłada obowiązek zapewnienia w określonym zakresie niez-

ležności gospodarczej (w tym w obszarze kontroli wewnętrznej, zarządzania i rachunkowości) zarówno przewoźników kolejowych, jak i podmiotów zarządzających infrastrukturą (art. 4, art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG).

Drugim aktem liberalizującym wspólnotowy transport kolejowy jest dyrektywa Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych²⁰. Wprowadziła ona unijne licencje przewozowe (*licenses*) udzielane przez właściwe organy państw członkowskich, w których dane przedsiębiorstwa kolejowe mają swą siedzibę (art. 4 ust. 1). Wymienione licencje ważne są na terytorium całej Unii (art. 4 ust. 5 dyrektywy). Dyrektywa 95/18/WE nie wprowadza żadnych środków regulacyjnych o charakterze prokonkurencyjnym, niemniej jej znaczenie dla otwarcia rynku wspólnotowego dla przewoźników z wszystkich państw członkowskich, i tym samym dla zwiększenia poziomu konkurencji w sektorze transportu kolejowego, jest nie do przecenienia.

Kolejnym istotnym aktem liberalizującym wspólnotowy sektor transportu kolejowego oraz wprowadzającym środki regulacji prokonkurencyjnej jest dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji pojemności infrastruktury kolejowej, nakładania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz certyfikatów bezpieczeństwa²¹. Reguluje ona w sposób szczegółowy tryb oraz zasady udzielania dostępu do infrastruktury kolejowej oraz określania i pobierania opłat z tego tytułu przez zarządców infrastruktury. Zauważyć należy, że ogólnie o pobieraniu opłat z wskazanego tytułu wspomina dyrektywa 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (art. 8 dyrektywy), nakładając na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia zasad określania tych opłat.

Dyrektywa 2001/14/WE potwierdza obowiązek wyznaczenia zarządców infrastruktury (*infrastructure managers*) oraz rozdzielenia (niezależności) tych zarządców od przewoźników kolejowych (art. 4 ust. 2). Warto zaznaczyć, że zarządcą infrastruktury może być jeden bądź więcej podmiotów, jak i że może nim być tak przedsiębiorca, jak i określony organ administracji czy inny podmiot (*any body or undertaking*) (art. 2 pkt h).

Opłaty z tytułu udzielania dostępu do infrastruktury winny być określone i stosowane w sposób niedyskryminujący względem wszystkich przewoźników, na takich samych zasadach w obrębie całej sieci (art. 4 ust. 4 i ust 5 dyrektywy 2001/14/WE). Szczegółowe zasady ustalania wysokości i pobierania opłat (w tym możliwość pobierania wyższych opłat, jak i wprowadzania ulg) regulują art. 7–11 tej dyrektywy.

Dalej, zgodnie z dyrektywą 2001/14/WE, przewoźnicy kolejowi uprawnieni są do tzw. minimalnego dostępu do wszelkich infrastrukturalnych urządzeń kolejowych (*minimum access package and track access to service facilities*) (art. 5 ust. 1), na który składają się m.in. obowiązek przyjmowania wniosków o przydzielenie określonych możliwości korzystania z infrastruktury nałożony na zarządcę, prawo do korzystania w pełni z infrastruktury, możliwość używania systemu sygnalizacji świetlnej i regulacji ruchu

itd. Ponadto przewoźnicy uprawnieni są do otrzymania dostępu do urządzeń kolejowych (*track access*), takich jak elektryczna sieć trakcyjna, stacje kolejowe pasażerskie, terminale załadunkowe, magazyny, stacje paliwowe, tabor i warsztaty naprawcze itd.²² Wskazane uprawnienie stanowi jedno z fundamentalnych uprawnień wprowadzanych przez regulacje prokonkurencyjne określone dostępem podmiotów trzecich do infrastruktury. Podobne regulacje wprowadzone są m.in. w sektorze elektroenergetycznym (Kosiński 2006b: 195–196) oraz gazu ziemnego (Kosiński 2008: 123 i nast.).

Szczegółowe zasady „przydzielania torów” (alokacji zdolności przepustowych) regulują art. 13–29 dyrektywy 2001/14/WE (w tym w art. 20 zawarta jest regulacja trybu ustalania rozkładu jazdy pociągów).

Kolejnym środkiem o charakterze regulacji prokonkurencyjnej (charakterystycznym jednocześnie dla tradycyjnej regulacji sektorowej) jest obowiązek powołania niezależnego organu regulacyjnego (regulatora, *regulatory body*) sektora transportu kolejowego (art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14WE). Jego zadaniem jest przede wszystkim rozpatrywanie odwołań wszelkich podmiotów od czynności (decyzji) podejmowanych przez zarządców infrastruktury bądź przewoźników kolejowych w zakresie sprawozdania o stanie sieci infrastrukturalnej i zawartych w nim kryteriów, alokacji zdolności przepustowych czy opłat pobieranych z tytułu udzielenia dostępu do infrastruktury (art. 30 ust. 2 dyrektywy). Ponadto zadaniem organu regulacyjnego jest nadzorowanie zarządców infrastruktury przede wszystkim pod kątem udzielania dostępu do infrastruktury oraz naliczania opłat z tego tytułu.

Należy wspomnieć, że dyrektywa 2001/14/WE wskazuje konkurencję jako podstawowy cel regulacji (patrz art. 4 ust. 3, art. 8 ust. 1). Podkreśla również konieczność dążenia do ekonomicznej optymalizacji prowadzonej działalności (podporządkowanie rachunkowi ekonomicznemu, np. art. 20 ust. 1).

Warto zwrócić uwagę, że część przepisów zawartych w dyrektywie 2001/14WE odzwierciedla unijną politykę preferowania transportu kolejowego, szczególnie wobec transportu drogowego. Popieraniu korzystania z przewozów kolejowych służy koncepcja przewozów mieszanych (intermodalnych czy kombinowanych, *intermodal, combined transport*)²³, promowana w ramach Europejskiej Sieci Transportowej (*Trans-European Transport Network, TETN*)²⁴, a ostatnio silnie wdrażana poprzez Program Marco Polo²⁵. Nie bez znaczenia pozostaje także promocja europejskich sieci szybkich kolei (*European high-speed rail network*)²⁶. Koncepcja przewozów mieszanych z zasady ma za zadanie wprowadzenie równowagi pomiędzy różnymi środkami transportu tak, ażeby osiągnąć pożądaną równowagę społeczną, ekologiczną oraz ekonomiczną (Gosiewski, Wojciechowicz 2004: 324). W związku z powyższym mówi się wręcz o konieczności wprowadzenia większego stopnia konkurencji pomiędzy transportem kolejowym a drogowym (*intermodal competition*). Sprzyja temu m.in. zagwarantowanie wszystkim unijnym przewoźnikom pełnego dostępu do infrastruktury kolejowej poprzez

powołanie Transeuropejskiej Sieci Kolejowych Przewozów Towarowych (*Trans-European Rail Freight Network*, TERFN) (Ostrihansky 2003: 368).

W razie dużego przeciążenia infrastruktury priorytet winien być dany przewozom o znaczeniu społecznym oraz kolejowym przewozom towarowym (art. 22 ust. 4 Dyrektywy 2001/14/WE).

Jak więc widać, regulacje wprowadzane w sektorach infrastrukturalnych nie mają charakteru czysto czy wyłącznie prokonkurencyjnego. Realizują one bowiem także inne, pozaekonomiczne cele, takie jak ochrona środowiska naturalnego czy polityka gospodarcza i społeczna Unii, a nawet polityka socjalna (ochrona miejsc zatrudnienia na kolei)²⁷.

Ostatnim środkiem bliskim regulacji prokonkurencyjnej, stanowiącym element szeroko rozumianej regulacji nowego typu, określanej „regulacją dla rynku”, są prawne gwarancje świadczenia przez przewoźników kolejowych usług o charakterze służby publicznej (użyteczności publicznej) (Kosiński 2005: 139–142). Realizacji tego celu służy mechanizm nakładania na przewoźników określonych obowiązków określanych obowiązkami służby publicznej (*public service obligations*). W sektorze transportu definiowane są one przez rozporządzenie Rady Nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej²⁸ jako „obowiązki, których dane przedsiębiorstwo transportowe, gdyby brało pod uwagę jedynie swój interes ekonomiczny (*its own commercial interest*), nie wypełniałoby w ogóle, czy w określonym rozmiarze bądź na danych warunkach” (art. 2 ust. 1). Na obowiązki służby publicznej w sektorze transportowym składają się: obowiązek zapewnienia odpowiedniego standardu świadczonych usług i ich regularności, utrzymania zdolności przewozowych i zagwarantowania odpowiednich dodatkowych usług – określane łącznie obowiązkiem prowadzenia działalności (*obligation to operate*), obowiązek przewozu osób i rzeczy za określonym wynagrodzeniem i na określonych warunkach (*obligation to carry*) oraz obowiązek stosowania taryf ustalanych albo zatwierdzanych przez właściwe organy państwowe w przypadku danych kategorii pasażerów, danych kategorii rzeczy czy na danych trasach. Taryfy te, z zasady sprzeczne z ekonomicznym interesem przewoźników, są nieuzasadnione z czysto ekonomicznego punktu widzenia (*tariff obligations*) (art. 2 ust. 2-5 rozporządzenia nr 1191/69).

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1191/69 przewoźnicy kolejowi zobowiązują się do świadczenia usług o charakterze służby publicznej zasadniczo w drodze umowy zawieranej z właściwym organem państwa członkowskiego (umowa o usługi służby publicznej, *public service contract*; tak art. 1 ust. 3 i ust. 4 rozporządzenia). W umowie określony jest m.in. zakres usług, do świadczenia których zobowiązuje się przewoźnik, z uwzględnieniem ciągłości, regularności, zdolności przewozowych i jakości tych usług, zakres dodatkowych usług przewozowych oraz zakres usług związanych z pobieraniem szczególnych opłat czy świadczonych na szczególnych warunkach (względem

określonych grup pasażerów czy na określonych trasach) (art. 14 ust. 1–2 rozporządzenia nr 1191/69). Niemniej obowiązki te mogą być nakładane także w trybie czysto administracyjnym względem przewoźników świadczących usługi transportowe osobowe o charakterze miejskim, podmiejskim i regionalnym (art. 1 ust. 5 rozporządzenia)²⁹. Z tytułu świadczenia tych usług przewoźnikom należy się rekompensata (*compensation*, patrz art. 1 ust. 5 i art. 10–13 rozporządzenia).

Przewoźnicy świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej zobowiązani są do rozdzielania (separacji) działalności w tym zakresie od zwykłej działalności przedsiębiorstwa (minimalne warunki rozdzielania reguluje art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1191/69).

W przypadku zawarcia umowy o świadczenie usług służby publicznej rozporządzenie nr 1191/69 przewiduje szczególny mechanizm zagwarantowania świadczenia usług w razie, gdy przewoźnik zamierza zrezygnować z ich świadczenia. Po pierwsze, umowa o świadczenie usług wprowadza okres obowiązywania warunków. Po drugie, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia, przewoźnik o zamiarze zaprzestania świadczenia usług winien powiadomić właściwy organ państwa z co najmniej trzymiesięcznym wyprzedzeniem (notyfikacja)³⁰. Właściwy organ państwa członkowskiego może nakazać przewoźnikowi prowadzenie działalności objętej służbą publiczną (*competent authorities may insist on maintenance of the service*) przez okres do jednego roku od daty złożenia powiadomienia (art. 14 ust. 5 zd. pierwsze rozporządzenia).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że świadczenie usług służby publicznej w sektorze transportu kolejowego mogą ułatwiać tzw. umowy ramowe (*framework agreements*), na których zawieranie pozwala art. 17 dyrektywy 2001/14/WE (art. 13 ust. 2 akapit drugi). Umowy te umożliwiają ramowe przyznawanie przewoźnikowi zdolności przepustowych na okres obowiązywania rozkładu jazdy. Umowy ramowe mogą być zawierane na okres 5 lat, a w szczególnych wypadkach na czas dłuższy (art. 17 ust. 5). Ich zadaniem jest dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb danego przewoźnika, stąd istotne jest zastosowanie tego środka w przypadku przewoźników świadczących usługi o charakterze służby publicznej. Ważna w tym kontekście jest treść art. 22 ust. 4 dyrektywy 2001/14/WE, który to przepis pozwala – w razie przepełnienia infrastruktury – na przyznanie pierwszeństwa przy przydzielaniu zdolności przepustowych przewozom istotnym społecznie (art. 22 ust. 4 akapit pierwszy), w szczególności przewozom świadczonym na zasadzie służby publicznej (art. 22 ust. 4 akapit drugi). Dyrektywa wskazuje, że przepisy krajowe mogą przewidywać obowiązek zatwierdzania wskazanych umów ramowych przez organ regulacyjny sektora transportu kolejowego (art. 17 ust. 1 zd. ostatnie).

Na koniec można odnotować, że zarówno Komisja, jak i Rada pracują od pewnego czasu nad nowym rozporządzeniem w sprawie służby publicznej w sektorze transportu kolejowego i drogowego. Projekt rozporządzenia przewiduje położenie znacznie silniejszego nacisku na przewozy kolejowe

wykonywane w ramach służby publicznej, w tym poszerzeniu ulec ma zakres świadczenia takich usług³¹.

4. Stan dostosowania polskiej regulacji transportu kolejowego do regulacji unijnej

Regulacja polskiego transportu kolejowego zawarta jest w jednej kompleksowej ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³² (u.t.k.).

Wymieniona ustawa reguluje zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania, prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, warunki techniczne eksploatacji pojazdów kolejowych, warunki zapewnienia interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasady i instrumenty regulacji transportu kolejowego (art. 1 u.t.k.).

Infrastruktura kolejowa, definiowana jako linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajęтыми pod nie gruntami usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także do utrzymania niezbędnego w tym celu majątku, zarządzana jest przez tzw. zarządcę infrastruktury. Ustawa dopuszcza istnienie więcej niż jednego zarządcy infrastruktury (art. 4 pkt 7 u.t.k.). W przypadku, gdy infrastrukturą zarządzałby więcej aniżeli jeden zarządca, połączenie linii kolejowych zarządzanych przez różnych zarządców następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy nimi (art. 7 ust. 1 u.t.k.).

Zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na jej budowie i utrzymaniu w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, prowadzeniu ruchu pociągów na liniach kolejowych, udostępnianiu tras pociągów dla przejazdu pociągów na liniach kolejowych i świadczeniu usług z tym związanych oraz na zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej.

Zarządca infrastruktury kolejowej pozbawiony jest prawa do wykonywania przewozów kolejowych pasażerskich czy towarowych (separacja funkcjonalna), jednakże, w drodze wyjątku, może na to uzyskać zezwolenie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), który wydaje decyzję po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) (art. 5 ust. 4 u.t.k.).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”³³ zarządcą infrastruktury kolejowej jest spółka akcyjna działająca pod firmą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” (PLK S.A.), której jedynymi akcjonariuszami są spółka Polskie Koleje Państwowe S.A. oraz Skarb Państwa.

Zarządca infrastruktury kolejowej udostępnia przewoźnikom kolejowym infrastrukturę, co polega na przydzielaniu konkretnym przewoźnikom tras

pociągów na liniach kolejowych oraz umożliwieniu im korzystania z niezbędnej infrastruktury³⁴. Stanowi to realizację unijnych gwarancji prawa dostępu podmiotów trzecich do sieci. Udostępnienie infrastruktury następuje na podstawie umowy pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem (art. 29 ust. 3 oraz 31 u.t.k.)³⁵. Umowa ta jest zawierana z zasady na okres obowiązywania danego rozkładu jazdy pociągów, niemniej ustawa dopuszcza zawarcie umowy ramowej wiążącej strony przez czas przekraczający okres obowiązywania rozkładu jazdy (art. 21 ust. 2 u.t.k.). Umowa ramowa definiowana jest jako umowa zawarta pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury w przedmiocie rezerwacji zdolności przepustowej linii kolejowych, obejmująca okres powyżej jednego roku, bez określania szczegółowych tras pociągów (art. 4 pkt 24 u.t.k.). Okres, na który może być zawarta umowa ramowa, zasadniczo nie powinien przekraczać 5 lat, albowiem wniosek o zawarcie umowy na okres powyżej 5 lat wymaga istotnego uzasadnienia ze strony przewoźnika. Na okres powyżej 10 lat umowa ramowa może być zawarta wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych w szczególności realizacją dużych inwestycji (art. 31 ust. 3–4 u.t.k.)³⁶.

Wykonanie umowy ramowej nie może uniemożliwiać korzystania z danej linii kolejowej innym przewoźnikom (art. 31 ust. 5 u.t.k.). Wszystkie umowy ramowe wymagają zgłoszenia i zatwierdzenia przez organ regulacyjny w sektorze transportu kolejowego – Prezesa UTK (art. 31 ust. 6 u.t.k.). Organ ten winien więc badać umowy ramowe m.in. pod kątem ich wpływu na konkurencję na rynku.

Udostępnianiem infrastruktury kolejowej rządzi zasada równego traktowania (niedyskryminacji) wszystkich przewoźników (art. 29 ust. 2 *in fine* u.t.k.). Zgodnie z ustawą przewoźnicy kolejowi mają prawo do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów oraz do zapewnienia tejże obsługi³⁷. Korelatem tego prawa jest obowiązek zarządcy udzielenia dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów oraz świadczenia obsługi. Zwolnić zarządcę z tego obowiązku może jedynie okoliczność świadczenia takich usług przez inny podmiot, udostępniający urządzenia i świadczący obsługę na zasadach rynkowych (art. 29 ust. 1b u.t.k.).

Sposób ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej określa publicznie ogłaszany regulamin (art. 32 u.t.k.). Wysokość opłaty, na którą składa się opłata podstawowa oraz opłata dodatkowa (art. 33 ust. 3 u.t.k.), ustalana jest przez zarządcę i podlega zatwierdzeniu przez Prezesa UTK³⁸. Zatwierdzenie stawek bądź odmowa zatwierdzenia winna nastąpić w terminie 30 dni od ich otrzymania (art. 33 ust. 8 u.t.k.). Zatwierdzone stawki jednostkowe winny być podane do publicznej wiadomości co najmniej na 4 miesiące przed ich wprowadzeniem (art. 33 ust. 9 u.t.k.). Zarządcą może stosować minimalną stawkę jednostkową stawki podstawowej, której wysokość nie może być niższa od kosztów zmiennych ponoszonych przez zarządcę w związku z przejazdem danego pociągu. Stawkę stosuje się w sposób

niedyskryminujący wobec wszystkich przewoźników kolejowych w transporcie osobowym z tytułu korzystania przez nich z infrastruktury kolejowej w związku z wykonywaniem usług na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych (usługi służby publicznej). Zmiany stawek jednostkowych mogą być wprowadzone w każdym czasie, o ile zmiana polega na ich obniżeniu. Jeżeli natomiast stawki ulegają podwyższeniu, zmiana ta może zostać wprowadzona dopiero po upływie sześciu miesięcy od ich ogłoszenia.

Zgodnie z omawianą ustawą opłata podstawowa zobowiązuje zarządcę do zagwarantowania minimalnego dostępu do infrastruktury, tj. zapewnienia przejazdu pociągu danego przewoźnika po przyznanej trasie, korzystania ze stacji kolejowych położonych na przyznanej trasie pociągu, sterowania ruchem, łączności, odprawy i kontroli biegu pociągu oraz informacji o ruchu pociągów oraz przekazywania informacji wymaganych do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa. Z kolei opłaty dodatkowe mogą być pobierane wyłącznie za inne usługi świadczone przez zarządcę, o ile świadczenia tych usług domaga się sam przewoźnik we wniosku o udostępnienie infrastruktury (przydzielenie trasy pociągu), gdy usługi te są wymienione w regulaminie oraz wtedy, kiedy wymienione są one w umowie o udostępnienie infrastruktury.

Podwyższenie opłat za udostępnienie infrastruktury może nastąpić jedynie w razie udokumentowania przez zarządcę poniesionej straty, bądź konieczności jej poniesienia w przyszłości w związku z powiększeniem niewystarczającej zdolności przepustowej określonej linii kolejowej, z niekorzystnym oddziaływaniem ruchu pociągów na środowisko lub z inwestycjami podnoszącymi efektywność w zakresie rozwoju sieci kolejowej zakończonych lub rozpoczętych w okresie nie dłuższym niż 15 lat przed wejściem w życie ustawy. Podwyższenie opłat spowodowane niekorzystnym wpływem na środowisko naturalne może nastąpić pod warunkiem, że opłaty te będą porównywalne do tych stosowanych w konkurencyjnych gałęziach transportu (art. 34 ust. 1 pkt 1 lit b u.t.k.).

Ponadto zarządca może podnieść opłaty w sferze międzynarodowych kolejowych przewozów towarów, ale wyłącznie pod warunkiem zastosowania niedyskryminujących zasad zapewniających utrzymanie konkurencyjności kolei na rynku przewozów międzynarodowych i nieeliminowania z tego rynku przewoźników kolejowych, którzy wskutek zwiększenia opłaty musieliby zaniechać wykonywania kolejowych przewozów międzynarodowych. Zasady niedyskryminacji winny być określone w regulaminie (art. 34 ust. 1 pkt 2 u.t.k.). Co więcej, opłata za korzystanie z infrastruktury może być podwyższona z tytułu korzystania z linii kolejowej bądź jej odcinka o małej przepustowości w okresie jej przepełnienia (art. 34 ust. 1a u.t.k.)³⁹.

Szczegółowa regulacja sposobu kalkulacji opłat podstawowych i dodatkowych, opracowania regulaminu, rodzaju usług świadczonych przez zarządcę, treści umowy o korzystanie z przydzielonych tras pociągów regu-

luje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej⁴⁰.

Z drugiej strony zarządca może przyznać ograniczoną w czasie ulgę w opłacie w związku z korzystaniem z określonego odcinka infrastruktury kolejowej. Ulgi winny być przyznawane na jednakowych zasadach dotyczących wszystkich przewoźników kolejowych (art. 34 ust. 2a u.t.k.), w celu rozwinięcia nowych usług kolejowych, promocji korzystania z linii kolejowych o niewykorzystywanej odpowiednio zdolności przepustowej lub w razie wystąpienia oszczędności kosztów w zarządzaniu infrastrukturą kolejową (art. 34 ust. 2 u.t.k.). Wszystkie ulgi mogą dotyczyć tylko określonych linii kolejowych i przyznawane mogą być wyłącznie na czas ograniczony (art. 34 ust. 2 u.t.k.).

Zgodnie z ustawą organem regulacyjnym sektora transportu kolejowego jest Prezes UTK, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu⁴¹ (art. 11 u.t.k.). Wskazany minister powołuje dwóch wiceprezesów UTK. Zauważyć należy przede wszystkim brak ustawowych gwarancji niezależności organu regulacyjnego od władzy wykonawczej (rządu). Brak jest zarówno kadencyjności urzędu, jak i zamkniętego katalogu przesłanek możliwości odwołania Prezesa UTK stanowiącego o niezależności. Jak więc widać, stanowisko organu regulacyjnego może mieć zdecydowanie polityczny charakter. Co więcej, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.t.k., nadzór nad Prezesem UTK sprawuje minister właściwy do spraw transportu⁴² (niemniej ustawa nie wskazuje konkretnych środków tego nadzoru). Kolejnym zagadnieniem, które należy omówić, jest szeroki zakres zadań Prezesa UTK. Zgodnie z art. 10 u.t.k., jest on właściwy zarówno w sprawach regulacji transportu kolejowego, jak i licencjonowania, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych oraz nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego. Wreszcie trzeba zwrócić uwagę na charakter środków prawnych w zakresie regulacji transportu kolejowego, których stosowanie należy do kompetencji Prezesa UTK (art. 13 ust. 1, 4 i 6 u.t.k.). Większość spośród nich ma charakter następczy (*ex post*), nie zaś uprzedni (*ex ante*), czyli proaktywny. Ponadto, uwzględniając brak odniesienia się w ustawie do celu interwencji ustawowej, a konkretnie do wskazania, że regulacja dąży do zwiększenia poziomu konkurencji w sektorze, można stwierdzić, iż ustawa w zbyt małym stopniu ma charakter prokonkurencyjny.

Kolejnym problemem jest brak zdecydowanego rozdzielenia właścicielskiego zarządcy infrastruktury od spółek kolejowych. Należy zwrócić uwagę, że zarządca infrastruktury – spółka „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” (PKP PLK S.A.) – wchodzi w skład tzw. Grupy PKP klasyfikującej państwowe spółki kolejowe, w tym te świadczące usługi przewozowe. Akcje spółki PKP PLK S.A. są własnością Polskich Kolei Państwowych S.A. oraz Skarbu Państwa. Krytycznie należy odnieść się także do powierzenia zarządcy infrastruktury kompetencji do inicjowania i przeprowadzania likwi-

dacji linii kolejowych. Co prawda ostateczną zgodę na likwidację wydaje minister właściwy do spraw transportu w drodze decyzji administracyjnej, a w przypadku linii kolejowych lub odcinków linii kolejowych o znaczeniu państwowym – Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, niemniej rola zarządcy w tym zakresie wydaje się być nadmierna (patrz art. 9 u.t.k.).

W sektorze transportu kolejowego – jako w jednym z nielicznych sektorów transportowych – występują usługi służby publicznej. Co prawda nowelizacja omawianej ustawy wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw⁴³ doprowadziła do rezygnacji z definiowania pojęcia „obowiązku służby publicznej”, zastępując je rozbudowanym określeniem „przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych”⁴⁴, jednak koncepcja sama w sobie uległa zmianie. Co więcej, ustawa nadal posługuje się pojęciem obowiązku służby publicznej w niezmienionym art. 30 ust. 2 u.t.k., który to przepis nakłada na zarządcę – w toku przydzielania przewoźnikom kolejowym tras pociągów – wymóg uwzględniania w pierwszym rzędzie potrzeb związanych z transportem osobowym oraz obowiązków służby publicznej ciążyących na danych przewoźnikach. Wskazane w ustawie przewozy o charakterze służby publicznej dotyczą wyłącznie kolejowych przewozów pasażerskich⁴⁵.

Obowiązek organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich oraz nabywania kolejowych pojazdów szynowych nałożony został na samorząd województwa (art. 40 ust. 1 u.t.k.)⁴⁶. Zadania te finansowane są z dochodów własnych samorządu województwa, a realizuje się je na podstawie umowy zawartej pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a przewoźnikiem kolejowym⁴⁷. Stosunki zobowiązaniowe pomiędzy samorządem województwa a przewoźnikiem kolejowym, wybranym do świadczenia usług publicznych, reguluje ogólnie długoterminowa umowa ramowa, zaś szczegółowo – umowy zawierane na czas obowiązywania danego rozkładu jazdy pociągów. Umowa ramowa o świadczenie usług publicznych winna być zawarta w przeciągu 3 miesięcy od dokonania wyboru do świadczenia usług publicznych danego przewoźnika kolejowego, a okres jej obowiązywania winien wynosić minimum 3 lata (art. 40 ust. 4 u.t.k.). Umowa ta określa warunki i tryb zawierania szczegółowej umowy o świadczenie usług, obejmującej okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów oraz planowane łączne nakłady finansowe. Szczegółowa umowa o świadczenie usług publicznych na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów jest zawierana najpóźniej na 1 miesiąc przed wejściem w życie rozkładu jazdy (art. 40 ust. 4b u.t.k.).

Z kolei w przypadku zarówno przewozów osobowych międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, jak i przewozów międzynarodowych na obszarze Polski, umowę o świadczenie usług publicznych zawiera z przewoźnikami minister właściwy do spraw transportu. Umowę dotyczącą przewozów międzywojewódzkich zawrzeć

może także jednostka samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego łącznie bądź minister właściwy do spraw transportu wraz z jednostką czy jednostkami samorządu terytorialnego. Przewozy takie z zasady dotowane są z budżetu państwa, niemniej ich finansowanie może pochodzić z dochodów własnych samorządu terytorialnego (art. 40a ust. 1 u.t.k.).

5. Wnioski końcowe

Wspólnotowa regulacja sektora transportu kolejowego wykazuje istotne cechy regulacji prokonkurencyjnej, tj. takiej regulacji prawnej sektora, której zadaniem jest stymulowanie (promocja), a w razie konieczności symulowanie (wywoływanie efektu) konkurencji. Jednocześnie, co bardzo istotne, zadaniem regulacji prokonkurencyjnej (w dużej mierze w ramach symulowania konkurencji) jest ochrona tak konsumentów, jak i określonych przedsiębiorców transportu kolejowego (przewoźników). Ochrona ta winna mieć miejsce z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego oraz z dbałością o zapewnienie dużego poziomu konkurencji na rynku. Tym samym więc nie dąży się, w przeciwieństwie do tradycyjnej regulacji sektorowej, do zapewnienia dostępności określonych dóbr bez względu na analizę ekonomiczną. Polska ustawa o transporcie kolejowym – w zasadniczym wymiarze – wprowadza do polskiego porządku prawnego pewne elementy regulacji prokonkurencyjnej dyrektyw wspólnotowych: dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji pojemności infrastruktury kolejowej, nakładania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz certyfikatów bezpieczeństwa. Ponadto polska ustawa kolejowa gwarantuje w określonym zakresie świadczenie usług służby publicznej zgodnie z rozporządzeniem Rady Nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącym zobowiązań związanych z pojęciem służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej.

Za niezwykle istotne instrumenty regulacji prokonkurencyjnej w sektorze transportu kolejowego, wdrożone przez polską regulację sektora, należy uznać wyznaczenie zarządcy infrastruktury kolejowej, funkcjonalne rozdzielanie (separację) zarządcy infrastruktury od usług przewozowych, zagwarantowanie dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej (TPA), w tym zdefiniowanie zakresu pakietu minimalnego dostępu, regulację zasad określania i stosowania opłat z tytułu udostępnienia infrastruktury, gwarancje równości i niedyskryminacji przewoźników kolejowych w procesie przyznawania dostępu do infrastruktury oraz powołanie organu regulacyjnego sektora z kompetencjami nadzorczymi względem zarządcy infrastruktury oraz przewoźników kolejowych.

Krytycznie natomiast należy odnieść się do nadmiernie szerokiego zakresu zadań polskiego organu regulacyjnego sektora. Prezes UTK właściwy

jest zarówno w sferze regulacji sektora transportu kolejowego, jak i licencjonowania, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego. Postulować należałoby rozdzielenie funkcji nadzoru technicznego oraz nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego od funkcji regulacyjnych. Zapewniłoby to koncentrację organu regulacyjnego na problemach związanych z konkurencją w sektorze. W tym miejscu ogólnie zauważyć należy, że analizowana ustawa nie wskazuje celu interwencji państwa w tym sektorze (brak podkreślenia, iż dąży się do zwiększenia poziomu konkurencji, brak położenia akcentu na optymalizację ekonomiczną działania uczestników rynku). Krytycznie należy spojrzeć na zasadność środków stosowanych przez Prezesa UTK. Z natury mają one bowiem charakter reaktywny (następczy), nie zaś proaktywny (właściwy dla interwencji prokonkurencyjnej). Wreszcie, niezwykle negatywnie powinno się odnieść do braku zapewnienia odpowiedniej niezależności Prezesa UTK od władzy wykonawczej. Postulować należy *de lege ferenda* znaczące uniezależnienie organu regulacyjnego poprzez wprowadzenie kadencyjności jego urzędu oraz zamkniętego, ścisłego katalogu przesłanek jego odwołania, z których to przesłanek wszystkie winny mieć obiektywny i przejrzysty charakter, bez elementów uznania organu powołującego oraz bez przesłanek o wymowie politycznej. Także krytycznie trzeba odnieść się do braku zdecydowanego rozdzielenia właścicielskiego zarządcy infrastruktury od spółek kolejowych. Postulować należy wydzielenie spółki PKP PLK S.A. z Grupy PKP i poddanie jej nadzorowi właścicielskiemu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Innym problemem, wymagającym wprowadzenia odpowiednich zmian ustawowych, jest powierzenie przez ustawę kompetencji do inicjowania i przeprowadzania likwidacji linii kolejowych zarządcy infrastruktury. Wydaje się, że zarządca nie powinien dysponować takim uprawnieniem jako nazbyt daleko interweniującym w rynki przewozów kolejowych oraz nadmiernie zamazującym granice rozdzielenia (separacji) funkcji zarządcy i regulatora rynku. W konsekwencji postulować należałoby przyznanie organowi regulacyjnemu (Prezesowi UTK) takiej kompetencji. Jednocześnie wypada wskazać, jakimi przesłankami winien kierować się organ regulacyjny, podejmując decyzję o likwidacji linii kolejowej (relacje pomiędzy analizą ekonomiczną a społeczną), kto uprawniony byłby do wystąpienia z wnioskiem o likwidację i jakie podmioty winny wniosek opiniować (prawo do ustosunkowania się do wniosku, prawo do bycia stroną w postępowaniu likwidacyjnym) oraz jakie podmioty i na jakich zasadach mogłyby sprzeciwić się (powstrzymać) likwidację linii i na jakich warunkach.

Na koniec wreszcie należałoby zwrócić uwagę na brak w polskiej regulacji sektorowej transportu kolejowego nadzoru taryfowego nad taryfami i cenami określanymi przez przewoźników kolejowych. Wydaje się, że słuszne byłoby wprowadzenie takiego nadzoru organu regulacyjnego, na wzór sek-

tora energetycznego czy transportu lotniczego. Dotyczy to przede wszystkim usług przewozowych w transporcie osobowym świadczonych szczególnie na trasach objętych służbą publiczną (połączenia o charakterze zarówno regionalnym, jak i krajowym) (Kosiński 2007: 251).

Podsumowując, polska ustawa o transporcie wdraża podstawowe instrumenty wspólnotowej regulacji prokonkurencyjnej sektora transportu kolejowego. Niemniej wydaje się, biorąc pod uwagę powyższe szczegółowe wnioski, że regulacja ta jest zbyt mało prokonkurencyjna. Postulować należałoby *de lege ferenda* odpowiednią zmianę tej regulacji tak, aby w jak największym stopniu zagwarantować prokonkurencyjny charakter regulacji sektora transportu kolejowego.

Informacje o autorze

Dr Eryk Kosiński – adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, adwokat, e-mail: erykk@amu.edu.pl.

Przypisy

- ¹ Co do genezy regulacji oraz form działalności regulacyjnej państwa zob. m.in. Woś 1980: 13 i n. oraz 133 i n.
- ² Separacja strukturalna (*structural separation*) ma kilka znaczeń. Oznacza ona – po pierwsze – rozdzielenie funkcji administracyjnych (regulacyjnych) od gospodarczych, po drugie – rozdzielenie obrotu hurtowego danym dobrem od obrotu detalicznego, po trzecie (w sektorach sieciowych) – rozdzielenie zarządzania siecią od świadczenia usług bezpośrednio na rzecz odbiorców końcowych, po czwarte – można separację rozumieć jako obowiązkowe świadczenie usług lokalnych poprzez wyodrębnione organizacyjnie oddziały (tak w sektorze telekomunikacyjnym w Stanach Zjednoczonych; ten typ separacji strukturalnej określa się jako separację funkcjonalną). Zob. Crandall, Sidak 2002: 340; Sidak 2003: 214 i n.; Ryan 2003: 241 i n.; Bartosach 1998: 514 i n. Unijne akty prawne posługują się najczęściej pojęciem „*unbundling*” – patrz m.in. w sektorze energetycznym art. 10 i art. 15 Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej (Dz. U. WE L 176/37) czy art. 9 i art. 13 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego (Dz. U. WE L 176/57).
- ³ Zob. *Relations between regulators and competition authorities*, OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy, DAF/FE/CLP(99)8, s. 7.
- ⁴ Stąd uprawnione jest określenie wskazanego zjawiska jako „rewolucja transportowa”. Zob. Taylor 1951: 16. Patrz nadto Kosiński 2006a: 135-137.
- ⁵ Z 73 mil w 1830 r. do 30.636 mil w 1860 r. i 202.000 mil w 1884 r., co stanowiło 43% linii kolejowych na całym świecie. Por. Taylor 1951: 79. Patrz nadto Majewska-Jurczyk 1983:10.
- ⁶ Ok. 200 r. p.n.e. przyjęte zostały przepisy wprowadzające szczególną odpowiedzialność cywilną przewoźników publicznych. Zob. Dempsey 2003: 242.

- 7 Patrz szeroko na temat tzw. zawodów powszechnych (*common callings*) w: Basedow 1984: 4 i n.
- 8 Tak pisał Sir Matthew Hale przewodniczący ówczesnego Sądu Królewskiej Ławy (*King's Bench*) w swym dziele „*De Portibus Maris*”. Traktat ten cytowany był później w fundamentalnym orzeczeniu amerykańskiego Sądu Najwyższego z 1877 r. w sprawie *Munn v. Illinois* (94 U.S. 113). Zob. Mogel, Gregg, 2004: 31–33.
- 9 128 Eng. Rep. 105, 108.
- 10 121 Eng. Rep. 656, 675.
- 11 Mogel, Gregg 2004: 31–33.
- 12 Patrz na temat koncepcji dóbr publicznych w: Kamerschen, McKenzie, Nardinelli 1991: 27-28. Patrz nadto m.in. Jaroszyński, Krzyżewski 1995: 12–13.
- 13 Zwrócić uwagę należy na zróżnicowanie poziomu zapotrzebowania na usługi przewozowe zależnie od pory dnia, dnia tygodnia, miesiąca czy roku. Jednocześnie najczęściej przewoźnicy utrzymują zdolności przewozowe na stałym poziomie. Istotny jest również problem nierównego zapotrzebowania na transport docelowy i powrotny. W konsekwencji ceny za przewóz w dniach bez dużego popytu oraz na przewóz w jedną stronę muszą pokryć także koszty ponoszone w pozostałym okresie i w drodze powrotnej.
- 14 Patrz nadto Ponti, Capiella 2000: 228 i n. oraz McGowan 2000: 443 i n. Patrz szeroko na temat liberalizacji gospodarki wspólnotowej w: Szyszczak, Cygan 2005: 103 i n. oraz 152–153.
- 15 Patrz decyzję Rady z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie poprawy sytuacji w przedsiębiorstwach kolejowych oraz harmonizacji zasad rządzących stosunkami finansowymi pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a państwami członkowskimi (Dz. U. WE L 152/3).
- 16 Patrz np. uchwałę Rady z dnia 15 grudnia 1981 r. w sprawie polityki kolejowej Wspólnoty (Dz. U. WE C 157/1).
- 17 Dz. U. WE L 237/25. Patrz nadto m. in. ust. 34 uzasadnienia decyzji Komisji Nr 94/894/EC z dnia 13 grudnia 1994 r. w sprawie Eurotunnel (III) (Dz. U. WE L 354/66).
- 18 Patrz ustępy 3a do 3f art. 10 dodane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającą 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. U. UE L 315/44). Zwrócić uwagę nadto należy na odstąpienie od wymogu tworzenia międzynarodowych zrzeszeń przewoźników kolejowych (ang. *international grouping* – pojęcie zdefiniowane poprzednio w art. 3 czwarty akapit dyrektywy 91/440) w celu uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej w transporcie towarowym (skreślony art. 10 ust. 1), oraz ogólnie na przyznanie prawa dostępu do infrastruktury w międzynarodowym transporcie osobowym.
- 19 Patrz nadto art. 9 dyrektywy 91/440 (zatytułowany „Poprawa sytuacji finansowej”, „*Improvement of the financial situation*”), który nakłada obowiązek restrukturyzacji przewoźników kolejowych w celu zmniejszenia ich ewentualnego zadłużenia przewoźników kolejowych.
- 20 Dz. U. WE L 143/70.
- 21 Dz. U. WE L 75/29.
- 22 Szczegółowa lista zawarta jest w Aneksie II do Dyrektywy 2001/14/WE.
- 23 Zob. dyrektywę Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustalenia wspólnych zasad dla pewnych typów transportu towarowego kombinowanego pomię-

- dzy państwami członkowskimi (Dz. U. WE L 368/38) oraz uchwałę Rady z dnia 14 lutego 2000 r. w sprawie popierania intermodalności oraz intermodalnego transportu towarowego w Unii Europejskiej (Dz. U. WE C 56/1). Patrz nadto Piontek, Świtalski, Żylicz, Szeremeta 1995: 49–52.
- 24 Patrz art. 154–156 Traktatu Rzymskiego oraz decyzję Nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. U. WE L 228/1).
- 25 Patrz rozporządzenie Nr 1382/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie przyznawania pomocy wspólnotowej w celu poprawy ochrony środowiska naturalnego w związku z transportem towarowym – Program Marco Polo (Dz. U. WE L 196/1).
- 26 Patrz uchwałę Rady z dnia 17 grudnia 1990 r. w sprawie rozwoju europejskich sieci szybkich kolei (Dz. U. WE C 33/1).
- 27 Patrz szeroko w tym zakresie: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym”, KOM(2007) 608 wersja ostateczna, (SEK(2007) 1322, SEK(2007) 1324, SEK(2007) 1325). Patrz nadto uzasadnienie Komisji do projektu Dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei (wersja skonsolidowana), KOM(2006) 783 wersja ostateczna, 2006/0273 (COD).
- 28 Zob. Regulation No. 1191/69 on action by Member States concerning the obligation inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway (Dz. U. WE L 156/1).
- 29 W angielskiej wersji językowej mowa jest o „... *the competent authorities of the Member States may... impose*”. Zwrócić uwagę należy, że w polskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1191/69 art. 1 ust. 5 akapit 1 zdanie drugie tego przepisu brzmi: „Warunki i szczegółowe elementy dotyczące kierowania takimi przedsięwzięciami zgodnie umową...”. Tymczasem ani w angielskiej wersji językowej, ani też we francuskiej, nie występuje fragment „zgodnie z umową”. Ta sama uwaga dotyczy art. 1 ust. 4 zdanie ostatnie.
- 30 Zwrócić uwagę należy w tym miejscu, że w polskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1191/69 art. 14 ust. 4 zdanie drugie (drugi akapit) tego przepisu brzmi: „Właściwy organ może podjąć decyzję o odrzuceniu tej notyfikacji”. Tymczasem w wersji anglojęzycznej zdanie to brzmi następująco: „*The competent authorities may decide to waive such notification*”. Z kolei w wersji francuskojęzycznej czytamy: „*Les autorités compétentes peuvent renoncer à ladite information*”. Jak widać więc wyraźnie, chodzi nie o „odrzucenie notyfikacji”, a o zaniechanie czy zrzeczenie się określonego wymogu. Wskazuje to na złą jakość tłumaczeń aktów wspólnotowych na język polski.
- 31 Patrz Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego zgodnie z art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE dotyczący wspólnego stanowiska przyjętego przez Radę w celu uchwalenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie służby publicznej w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego, KOM(2006)805 wersja ostateczna, 2000/1212 (COD). Patrz nadto: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie służby publicznej w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego, Dz. U. UE C 195, 18.08.2006, s. 20.
- 32 Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm. Ustawa ta zastąpiła wcześniejszą ustawę o transporcie kolejowym z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.).
- 33 Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

- 34 Patrz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 83, poz. 768 ze zm.).
- 35 Jak więc widać, polski model realizacji dostępu do infrastruktury ma charakter kontraktualny (*Negotiated Third Party Access*, NTPA). Podkreślenia wymaga fakt, że aktualnie obowiązująca ustawa o transporcie kolejowym z 2003 r. nie przyznaje przewoźnikom kolejowym *expressis verbis* prywatnoprawnego roszczenia o zawarcie z zarządcą powyższej umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Takie roszczenie przyznawała wcześniejsza ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, art. 11 ust. 2 (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.). Por. Świątecki 2000: 109.
- 36 Porównując ten przepis z art. 17 ust. 5a dyrektywy 2001/14, zauważyć należy, że dyrektywa w przypadku wykorzystywania infrastruktury specjalistycznej oraz przy znaczących i długoterminowych inwestycjach pozwala na zawarcie umowy ramowej na 15 lat, z możliwością wydłużenia tego okresu w uzasadnionych przypadkach.
- 37 Zakres przedmiotowy minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej definiuje załącznik do ustawy o transporcie kolejowym.
- 38 Patrz § 7-9 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 83, poz. 768).
- 39 Przepelnienie definiowane jest jako „popyt na zdolność przepustową linii kolejowej lub jej odcinka, który nie może być w pełni zaspokojony w danym okresie czasu, nawet po dokonaniu koordynacji różnych zamówień zdolności przepustowej” (art. 34 ust. 1b ustawy).
- 40 Dz. U. Nr 83, poz. 768 ze zm.
- 41 Obecnie Minister Infrastruktury. Patrz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Transportu (Dz. U. Nr 216, poz. 1589) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 216, poz. 1594).
- 42 Potwierdza to załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministerstwa Infrastruktury, gdzie pośród organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury wymieniony jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.
- 43 Dz. U. Nr 12, poz. 63. Zmiany weszły w życie z dniem 9 lutego 2006 r.
- 44 Umowa o świadczenie usług publicznych definiowana jest w art. 4 pkt 19 jako umowa zawarta pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a właściwym organem administracji publicznej, z odesłaniem do art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady Nr 1191/69.
- 45 Zaspokajanie lokalnych potrzeb w zakresie transportu zbiorowego należy do zadań własnych gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Z kolei na szczeblu ponadgminnym taki obowiązek ciąży na powiecie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. (tj. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
- 46 Patrz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- 47 Szczegółowa regulacja znajduje się w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 95, poz. 953).

Bibliografia

- Bartosch, A. 1998. E.C. Telecommunications Law: The New Draft Directive on the Legal Separation of Networks. *European Competition Law Review*, nr 8.
- Basedow, J. 1984. Common Carriers Continuity and Disintegration in U.S. Transportation Law. *Transportation Law Journal*, nr 13.
- Braun, J.-D. i R. Capito. 2002. w: Koenig Ch., Bartosch A. i J.-D. Braun (red.) *EC Competition and Telecommunications Law*. The Hague-London-New York: Kluwer Law International.
- Cooper, J. C., Pautler P. A. i T. J. Zywicki. 2005. Theory And Practice Of Competition Advocacy At The FTC. *Antitrust Law Journal*, vol. 72.
- Del Guayo, I. 2000. Energy law in Spain. w: Roggenkamp M. M., Rønne A., Redgwell C. i I. Del Guayo (red.) *Energy Law in Europe. National, EU and International Law and Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Deleuze, O. 2001. *Introduction*, referat wprowadzający do konferencji Right of access to energy, environmental protection and opening of electricity and gas markets, Energy Conference Brussels 27 and 28 of September 2001, s. 14, <http://mineco.fgov.be/>.
- Dempsey, P. S. 2003. Transportation: A Legal History. *Transportation Law Journal*, vol. 30.
- Gąsiewski, M. i T. Wojciechowicz. 2004. w: Brodecki Z. (red.) *Infrastruktura*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Greaves, R. 2000. *EC Transport Law*, Harlow: Longman Group.
- Jaroszyński, J. i R. Krzyżewski. 1995. *Konkurencja a regulacja w sektorze usług pocztowych*, Warszawa: Urząd Antymonopolowy.
- Jasiński, P., Skoczny, T. i G. Yarrow. 1995. *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Warszawa: Urząd Antymonopolowy.
- Kamerschen, D. R., McKenzie R. B. i C. Nardinelli. 1991. *Ekonomia*, Gdańsk: Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność.
- Kapteyn, P. J. G. i P. Verloren Van Themaat 1998. *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam. Third Edition*, London-The Hague-Boston: Kluwer Law International.
- Kearney, J. D. i T. W. Merrill. 1998. The Great Transformation of Regulated Industries Law. *Columbia Law Review*, vol. 98, nr 6.
- Kosiński, E. 2005. Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 4.
- Kosiński, E. 2006a. *Konkurencja w sektorze transportowym w Polsce*. w: Banasiński C., Kępiński M., Popowska B. i T. Rabska (red.) *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Kosiński, E. 2006b. Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej. w: Popowska B. (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Kosiński, E. 2007a. Realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakręcie przemian. w: Banasiński C. i E. Stawicki (red.) *Konkurencja w gospodarce współczesnej*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Kosiński, E. 2007b. *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych reguł ochrony konkurencji*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu
- Kosiński, E. 2008. Środki prawne regulacji sektora gazu ziemnego Unii Europejskiej. w: Kieres L. (red.) *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Majewska-Jurczyk, B. 1983. *Ustawodawstwo antymonopolowe Stanów Zjednoczonych*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Martin, R. E. 1985. w: Braden S. G., Shannon P. M., Zuckerman R. S., Christian B. J., Donohue Th. J., Haseltine P. W., Healy J. H., Martin R. E., Rule Ch. F. i R. H. Jr. Taylor (red.) *The Impact of Antitrust on the Transportation Industry – Has Regulation Gone Too far, Too Fast? Roundtable Discussion. Antitrust Law Journal*, vol. 54.
- Mathijssen, S. R. F. 2004. *A Guide to European Union Law. Eighth Edition*, London: Sweet & Maxwell.
- McGowan, F. 2000. Air Transport Regulation in the EU. w: Galli G. i J. Pelkmans (red.) *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, II. Vertical Issues*. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar Pub.
- Mogel, W. A. i J. P. Gregg. 2004. Appropriateness of Imposing Common Carrier Status on Interstate Natural Gas Pipelines. *Energy Law Journal*, vol. 25.
- Møllgaard, P. i C. K. Nielsen. 2004. The Competition Law and Economics of Electricity Market Regulation. *European Competition Law Review*, nr 1.
- Morriss, A. P., Yandle, B. i A. Dorchak. 2005. Choosing How To Regulate. *Harvard Environmental Law Review*, vol. 29.
- Nestorowicz, M. 2004. w: Brodecki Z. (red.) *Infrastruktura*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Ostrihansky, R. 2003. *Aspekty prawne polityk i innych zadań WE w: Barcz J. (red.) Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Piontek, E., Świtalski, W., Żylicz, M. i S. Szeremeta. 1995. *Konkurencja a regulacja w transporcie*, Warszawa: Urząd Antymonopolowy.
- Ponti, M. i M. A. Capiella. 2000. Road Transport. w: Galli G. i J. Pelkmans (red.) *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, II. Vertical Issues*, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar Pub.
- Rozwadowska-Palarz, A. i H. Palarz. 2002. *Wprowadzenie do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Gdańsk: ODDK.
- Ryan, M. H. 2003. Structural Separation: A Prerequisite for Effective Telecoms Competition. *European Competition Law Review*, nr 6.
- Saxer, Sh. R. 2005. Government Power Unleashed: Using Eminent Domain to Acquire a Public Utility or Other Ongoing Enterprise. *Indiana Law Review*, vol. 38.
- Sidak, J. G. 2002. Is Structural Separation of Incumbent Local Exchange Carriers Necessary for Competition? *Yale Journal on Regulation*, vol. 19.
- Sidak, J. G. 2003. The Failure of Good Intentions: The WorldCom Fraud and the Collapse of American Telecommunications After Deregulation. *Yale Journal on Regulation*, vol. 20.
- Skoczny, T. 2002. *Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej. Źródła. Tom 2: Reguły sektorowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Skoczny, T. 2003. Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce. w: Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów 2001 (red.) *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów. Warszawa 20-22 września 2001 r. Referaty i glosy w dyskusji*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Skoczny, T. 2004. Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa. *Problemy Zarządzania*, nr 3.
- Strzyczkowski, K. 2007. *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Szablewski, A. 2004. Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych – perspektywa historyczna. *Problemy Zarządzania*, nr 3.
- Szydło, M. 2005. *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Szyszcak, E. i A. Cygan. 2005. *Understanding EU Law. First Edition*, London: Sweet & Maxwell.

- Świątecki, P. 2000. *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa: Kolejowa Oficyna Wydawnicza.
- Taylor, G. R. 1951. *The Economic History of the United States, Volume IV, The Transportation Revolution*, New York-Toronto: Holt, Rinehart, and Winston.
- Weatherill, S. i P. Beaumont. 1993. *EU Law. The essential guide to the legal workings of the European Community*, London-New York-Ringwood-Toronto-Auckland: Penguin Books.
- Wild, S. R. 1996. A History of Railroad Abandonments. *Transportation Law Journal*, vol. 23, nr 3.
- Wood, D. 1999. w: Faull J. i A. Nikpay (red.) *The EC Law of Competition*. Oxford: Oxford University Press.
- Woś, T. 1980. *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Zielińska-Głębocka, A. 2004. Podstawowe założenia teorii konkurencji. w: Brodecki Z. (red.) *Konkurencja*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.