

Rozdział I. Uwarunkowania i koncepcje regulacji w sektorze transportu kolejowego

§ 1. Wprowadzenie

Regulacja gospodarcza w sektorze transportu kolejowego pojawiła się jako konsekwencja procesu liberalizacji zasad funkcjonowania tego sektora, która to w pierwszym rzędzie objęła – będący przedmiotem rozważań w niniejszej pracy – sektor przewozów towarowych. Zanim jednak zostaną omówione podstawy prawne i poszczególne instrumenty regulacji sektora towarowego transportu kolejowego, konieczne wydaje się odniesienie do pojęć i kategorii leżących u podstaw prowadzonych rozważań. Z tego względu należy wpierw zastanowić się nad definicją i istotą „sektora transportu kolejowego” w ogóle, a także jego miejscem w systemie transportowym. Następnie trzeba nawiązać do koncepcji i modeli organizacji funkcjonowania tego sektora jako sektora gospodarki. W tym bowiem względzie na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować znaczącą zmianę paradygmatu funkcjonowania sektora przewozów kolejowych i ewolucję od monopolu po rozwiązania oparte o mechanizm konkurencji. Wreszcie też należy rozważyć, czym jest funkcja regulacji gospodarczej, jaka jest jej geneza, jak jest definiowana w doktrynie i jakie są jej cele i instrumenty, których szczegółowe omówienie nastąpi w dalszych częściach pracy.

§ 2. Pojęcie i znaczenie transportu kolejowego

1. Transport kolejowy jako gałąź transportu

Jak wskazał *F. Braudel* w swym fundamentalnym dziele dotyczącym historii gospodarki i kapitalizmu między XV a XVIII stuleciem: „transport jest

niezbędnym etapem końcowym produkcji. Gdy przyspiesza tempo, wszystko idzie dobrze, a nawet lepiej niż dobrze”¹. Uwydatnia to znaczenie transportu² już od zarania rozwoju gospodarki kapitalistycznej (rynkowej). Z uwagi więc na to, że głównym dążeniem współczesnych gospodarek jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, poprzez procesy symbiozy gospodarującego człowieka z biosferą, a realizacja tego celu wymaga dynamicznego i zrównoważonego rozwoju wszystkich elementów gospodarki, szczególne miejsce zajmuje pośród tych elementów transport, ze względu na fakt, że dobrze rozwinięty rynek transportowy upraszcza działalność gospodarczą, zapewnia dostępność gospodarczą do regionów odległych od miejsca wytwarzania produktów, a usługi transportowe same w sobie stanowią istotny wkład do gospodarki krajowej³.

Pojęcie „transportu” nie jest pojęciem jednolitym, a jego wewnętrzny podział uzależniony jest od przyjętych kryteriów⁴. W ujęciu ogólnym można stwierdzić, że transport polega na świadczeniu usług ściśle związanych z procesem przemieszczania wszelkich ładunków i osób⁵. Jednocześnie usługi te wiążą się z usługami załadunku, wyładunku, składowania, a także z usługami: operacyjnymi, kontrolnymi czy rzeczoznawstwem⁶. Jeżeli transport zdefiniowaliśmy jako odpłatne wykonywanie usług polegających na przemieszczaniu osób lub przedmiotów (towarów), to skutkiem tego jest możliwość dokonania najbardziej podstawowego, opartego o przedmiot przewozu, podziału transportu na pasażerski (osobowy/pasażerski) i towarowy.

Z kolei podstawowe kryterium warunkujące podział transportu na poszczególne jego gałęzie to różnorodność środowiska, w którym transport jest wykonywany⁷. Uwzględniając jego zastosowanie, transport dzielimy na lądowy, wodny, powietrzny i przesyłowy⁸. Na tym jednak podziały te się nie kończą, bowiem różnorodność wykorzystywanych środków transportowych pozwala jeszcze na wyodrębnienie: w ramach transportu wodnego – żegluga

¹ F. Braudel, Gry wymiany, s. 304.

² Szerzej zob. A. Piskozub, Transport w dziejach, *passim*.

³ D. Butyter, Znaczenie sektora transportowego, s. 127 i n.

⁴ Szerzej zob. R. Tomanek, Funkcjonowanie transportu, s. 11–17 i przywołana tam literatura przedmiotu.

⁵ M. Madeyski, E. Lissowska, J. Marzec, Wstęp do nauki o transporcie, s. 10. Podobnie: B. Bogdaniuk, A. Massel, Podstawy transportu kolejowego, s. 5.

⁶ Por. Encyklopedia PWN, Transport, hasło dostępne na: encyklopedia.pwn.pl/haslo/transport;3988780.html (dostęp: 15.1.2023 r.); J. Neider, Transport międzynarodowy, s. 11 i n.; W. Górski, E. Mendyk, Prawo transportu lądowego, s. 11 i n.

⁷ H. Goik, Umowa przewozu, s. 15.

⁸ I. Tarski, Definicja transportu, s. 17.

śródlądowej i transportu morskiego, w ramach transportu przesyłowego – transportu rurociągowego, taśmociągowego i przewodowego, w ramach transportu powietrznego – transportu lotniczego i ewentualnie kosmicznego (astronautycznego).

Najbardziej złożone podziały i wewnętrzne klasyfikacje przeprowadzać można w ramach transportu lądowego, wyodrębniając np. transport podziemny, naziemny, nadziemny, czy też przykładowo tworząc kategorie transportu specjalnego (transport gaśnicowy, poduszkowy), czy *stricto* przeładunkowego (transport dźwigowy, wózkowy, przenośnikowy). Wreszcie – stosując jako wyróżnik rodzaj wykorzystywanej drogi (szynowej lub bezszynowej) – możemy wyodrębnić transport kolejowy i drogowy, przy czym ten ostatni da się zamiennie określać mianem „transportu samochodowego” z powodu całkowitej utraty znaczenia innych form transportu wykorzystujących drogę bezszynową⁹.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednakże przedstawienie wyczerpującej i pełnej listy możliwych podziałów występujących w transporcie. Co więcej, należy mieć wątpliwości, czy realizacja tego zadania – mając na uwadze m.in. obserwowane w transporcie szybkie zmiany techniczne i technologiczne, a także wielość potencjalnych kryteriów podziału¹⁰ – byłaby w ogóle możliwa. Dlatego też powyżej przedstawiono jedynie te najdonioślejsze i najbardziej niezbędne dla wyraźnego wyodrębnienia transportu kolejowego jako przedmiotu szczególnego zainteresowania, podyktowanego tematem tej rozprawy.

⁹ H. Goik, Umowa przewozu, s. 16. Z tego też względu powyższa klasyfikacja nie uwzględnia ponadto posiadającego obecnie marginalne znaczenie – przynajmniej w krajach rozwiniętych – transportu wykonywanego przy wykorzystaniu „żywego napędu”, a więc zwierząt (pociągowych i jucznych) i ludzi (tragarze).

¹⁰ J. Neider, poza przedstawionymi już podziałami, podaje jeszcze m.in.: 1) ze względu na sposób zorganizowania przewozu – transport regularny i nieregularny; 2) ze względu na rodzaj obsługiwanych transakcji – transport krajowy i międzynarodowy; 3) ze względu na wielkość przesyłki – transport całopojazdowy i zbiorowy; 4) ze względu na odległość – transport bliski, średni i daleki; 5) ze względu na dostępność – transport publiczny i własny. Szerzej zob. *idem*, Transport międzynarodowy, s. 12–13. Por. także: Encyklopedia PWN, Transport, encyklopedia.pwn.pl/haslo/transport;3988780.html (dostęp: 15.1.2023 r.). Co więcej, podkreślić należy, że każdy z przedstawionych we wskazanych opracowaniach podziałów transportu mógłby być kontynuowany.

2. Znaczenie transportu kolejowego dla gospodarki

Rozważając wpływ transportu na gospodarkę, *F. Braudel* stawiał sobie za cel: „wykazać pokrótce, do jakiego stopnia wymiana, stanowiąca narzędzie gospodarki każdego rozwijającego się społeczeństwa, skrzepowana była ograniczeniami narzucanymi przez transport: jego powolnością, niską sprawnością, nieregularnością, wreszcie wysokimi kosztami”¹¹. Znaczenie transportu kolejowego dla gospodarki, podobnie jak i znaczenie transportu w ogólności, wynika z wielostronnych powiązań między wszelkimi formami działalności gospodarczej, wytwórczej, kulturowej oraz osadniczej a transportem i jest wynikiem zgłaszania potrzeb, których realizatorem jest transport. Źródłami potrzeb transportowych są: 1) potrzeby rozwoju gospodarczego; 2) geograficzne rozmieszczenie środków (zasobów) służących do zaspokojenia, potrzeb społeczeństwa i gospodarki; 3) rozwój międzynarodowego podziału pracy; 4) rozmieszczenie rynków zbytu; 5) cele polityczne, militarne; 6) cele społeczne, kulturalne; 7) korzyści skali¹². Potrzeby transportowe rosną wraz ze wzrostem liczby ludności, poziomem dochodów ludności, pogłębiającą się kooperacją i specjalizacją produkcji, ograniczają je natomiast m.in. relatywnie wysokie koszty i opłaty za przejazd, recesja gospodarcza oraz niebezpieczeństwa grożące podczas przewozu. Transport zazwyczaj razem z gospodarką magazynową oraz łącznością dostarcza przeciętnie około 6% produktu krajowego brutto (PKB) oraz zatrudnia kilka procent aktywnej zawodowo ludności¹³. Odznacza się przy tym jeszcze jedną charakterystyczną cechą: jest słabo zastępowalny (substytucyjny) przez inne usługi¹⁴. Ponadto ma on duże znaczenie militarne. Jednocześnie transport może być: 1) źródłem zagrożeń dla zdrowia i życia człowieka (katastrofy transportowe); 2) źródłem degradacji środowiska przyrodniczego (negatywne efekty zewnętrzne takie jak zanieczyszczenie, hałas); 3) źródłem bardzo wysokiego zużycia wytworzonej energii.

Biorąc pod uwagę udział transportu kolejowego w przewozach towarów w Polsce, można wskazać, że w 2021 r. przewoźnicy kolejowi przewieźli

¹¹ *F. Braudel*, *Struktury codzienności*, s. 337.

¹² *W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król* (red.), *Transport*, s. 38.

¹³ Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego sektor transportu, spedycji i logistyki (wliczając w to transport osób) pozostaje jedną z najważniejszych branż polskiej gospodarki, która w 2021 r. wypracowała 5,7% PKB i zatrudniała 951 tys. osób, tj. ok. 6% siły roboczej (pie.net.pl/polska-branza-tsl-tworzy-6-proc-polskiego-pkb-i-jest-liderem-wsrod-krajow-ue/, dostęp: 15.1.2023 r.).

¹⁴ *A. Piskozub*, *Gospodarowanie w transporcie*, s. 53.

218 mln ton ładunków. Jednakże dominującą pozycję na rynku przewozów ładunków posiadał w 2021 r., tak jak i w latach poprzednich, transport drogowy z udziałem w wysokości 1,919 mld ton ładunków¹⁵. Dane te unaocniają fakt, że towarowy transport kolejowy, niezależnie od konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w tym sektorze, poddany jest ogromnej presji konkurencyjnej ze strony innych gałęzi transportu, w szczególności transportu samochodowego.

3. Wzajemne relacje pomiędzy transportem kolejowym a innymi gałęziami transportu – konkurencja wewnątrzgałęziowa i międzygałęziowa

Jak zostało przedstawione w powyższych punktach, cechą charakterystyczną transportu kolejowego jest to, że stanowi on jedynie jedną z kilku gałęzi transportu. W konsekwencji, w procesie liberalizacji zasad funkcjonowania sektora transportu kolejowego uwzględnienia wymaga nie tylko tzw. konkurencja wewnątrzgałęziowa, będąca bezpośrednim skutkiem otwarcia rynku przewozów kolejowych, ale także tzw. konkurencja międzygałęziowa, wpływająca w istotny sposób na warunki prowadzenia działalności gospodarczej na rynku transportu kolejowego, w tym na rynku przewozów towarowych.

Konkurencja wewnątrzgałęziowa jest prowadzona pomiędzy podmiotami działającymi w tej samej branży, często produkującymi te same dobra lub usługi albo dobra lub usługi w wysokim stopniu substytucyjne¹⁶. Rywalizacja wewnątrzgałęziowa dokonuje się pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na danym rynku (zasiedziały) lub pomiędzy przedsiębiorcami zasiedziały a tymi nowo wchodzącymi na dany rynek¹⁷. Toczy się ona o warunki (m.in. poziom cen) i wielkość sprzedaży. Wartość rynkowa towarów lub usług, tzn. cena, po jakiej można je sprzedać, jest określana poprzez warunki produkcji, czyli koszty przedsiębiorstw, które mają największy udział w rynku. Z tego względu przedsiębiorcy mający niższe koszty produkcji, czy to dzięki nowoczesnym urządzeniom produkcyjnym, czy też dzięki lepszej organizacji i za-

¹⁵ Por. GUS, Przewozy ładunków i pasażerów w 2021 r., Warszawa, 31.5.2022, stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/przewozy-ladunkow-i-pasazerow-w-2021-roku,11,10.html (dostęp: 15.1.2023 r.).

¹⁶ A. Koźlak, Harmonizacja warunków, s. 16.

¹⁷ J. Burniewicz (red.), *Ekonomika transportu*, s. 137.

rzządzaniu, mogą realizować zysk nadzwyczajny¹⁸. Natomiast przedsiębiorcy, u których koszty są wyższe od przeciętnych w danej gałęzi, nie są w stanie realizować nawet zysku przeciętnego. Konkurencja na rynku zmusza zatem przedsiębiorców mniej zaawansowanych technicznie i organizacyjnie do naśladowania rozwiązań stosowanych przez przedsiębiorców będących liderami branży. W ten sposób konkurencja wewnątrzgałęziowa sprzyja postępowi technicznemu i jednocześnie prowadzi do eliminacji z rynku najsłabszych przedsiębiorców, którzy nie potrafią unowocześnić produkcji lub metod zarządzania¹⁹.

Szczególną cechą danego rynku jest stopień natężenia konkurencji wewnątrzgałęziowej. Zależy on od pięciu podstawowych czynników: 1) rywalizacji obecnych konkurentów; 2) groźby nowych wejść do sektora; 3) groźby substytucji; 4) siły przetargowej klientów; 5) siły przetargowej dostawców²⁰. Natężenie konkurencji w danym sektorze jest wypadkową działania wskazanych pięciu sił konkurencyjnych, a siła lub siły oddziałujące najsilniej mają zasadnicze znaczenie dla formułowania strategii konkurencji przedsiębiorstw na rynku²¹.

W odniesieniu do rywalizacji konkurentów w ramach danej gałęzi można stwierdzić, że przybiera ona postać działań służących uzyskaniu korzystniejszej pozycji za pomocą taktyki opartej na konkurencji cenowej, wprowadzaniu nowych produktów lub usług, poprawie ich jakości, udzielaniu gwarancji nabywcom czy też walki reklamowej. Konkurencja cenowa w transporcie jest możliwa w tych gałęziach, w których stosowane są ceny umowne, a nie taryfy. Ze względu na postęp techniczny, który jest siłą sprawczą wszelkich zmian jakościowych usług oferowanych na rynku transportowym, występują dwie tendencje: obniżka cen tych usług oraz poprawa ich jakości. Przewagę konkurencyjną zyskuje przewoźnik, który oferuje usługi w największym stopniu zaspokajające oczekiwania nabywców.

Groźba wejścia na rynek nowych podmiotów zależy zasadniczo od dwóch czynników, tj. od istnienia barier wejścia i od reakcji konkurencyjnej przedsiębiorców już działających na danym rynku. Jeżeli chodzi o bariery wejścia na rynek, to można wskazać następujące: 1) korzyści skali – im większe są korzyści skali po stronie przedsiębiorców zasiedziały na danym rynku, tym większą barierę będą stanowiły one dla przedsiębiorstw dopiero zamierzają-

¹⁸ A. Koźlak, Harmonizacja warunków, s. 17.

¹⁹ K. Secomski (red.), Mała encyklopedia ekonomiczna, s. 381.

²⁰ M. Porter, Strategia konkurencji, s. 23.

²¹ Poniższe omówienie bazuje na pracy A. Koźlak, Harmonizacja warunków, s. 17–23.

cych na dany rynek wejść; 2) zróżnicowanie produktów – duże zróżnicowanie produktów oznacza, że zasiedziali przedsiębiorcy mają wyrobioną markę i lojalnych nabywców, co może skutkować wysokimi kosztami wejścia na rynek dla nowych przedsiębiorców; 3) znaczne potrzeby kapitałowe związane z wejściem na rynek; 4) dostęp do kanałów dystrybucji – im bardziej kanały dystrybucji są zajęte przez przedsiębiorców zasiedziały na rynku, tym wyższe koszty będzie musiał ponieść przedsiębiorca wchodzący na dany rynek; 5) polityka państwa i regulacje prawne – mogą one ograniczać możliwość wejścia nowych podmiotów na rynek np. poprzez ustanowienie wymogów uzyskania licencji, koncesji, wymogów w zakresie bezpieczeństwa, kwalifikacji personelu itp. W przypadku rynku towarowego transportu kolejowego groźba wejścia nowych podmiotów na rynek pojawiła się dopiero wraz z przyjęciem dyrektywy Rady 91/440/EWG z 29.7.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych²², bowiem wcześniej w każdym państwie członkowskim UE, podobnie zresztą jak w Polsce, przewozy kolejowe realizował jeden przewoźnik, będący naturalnym monopolistą.

W przypadku groźby substytucji można wskazać, że wyroby i usługi substytucyjne obniżają potencjalne zyski przedsiębiorców w danym sektorze m.in. poprzez wyznaczanie górnego pułapu cen, jakich można w danym sektorze żądać. Im atrakcyjniejsze pod względem ceny są towary lub usługi substytucyjne, tym silniejsza presja wywierana jest na ograniczenie zysków w danym sektorze. W przypadku transportu występuje w tym zakresie przede wszystkim silna konkurencja międzygałęziowa, o której będzie mowa niżej. Wynika to z faktu, że transport charakteryzuje się dużą substytucyjnością oferowanych usług i w poszczególnych rodzajach przewozów gałęzie transportu są łatwo zastępowalne.

Siła przetargowa nabywców może wymuszać obniżenie ceny, poprawę jakości oferowanych towarów lub usług, zwiększenie zakresu obsługi. Może ona przez to skutkować zaostreniem rywalizacji konkurencyjnej pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w danym sektorze. Jeśli chodzi o siłę przetargową nabywców usług transportowych, to ma ona znaczenie w tych gałęziach transportu, gdzie nie są stosowane taryfy. Skłonność nabywców do negocjacji cen zależy przy tym od udziału kosztów transportu w cenie towarów (zasadniczo bardzo wysoki przy ładunkach niskowartościowych, a bardzo niski przy ładunkach wysokoprzetworzonych).

²² Dyrektywa Rady 91/440/EWG z 29.7.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.Urz. WE L Nr 237, s. 25).

Wreszcie, jak wskazano wyżej, na warunki konkurencji w wymiarze wewnątrzgałęziowym wpływa także siła przetargowa dostawców, która może obniżać rentowność branży poprzez podnoszenie cen albo obniżanie jakości. W przypadku transportu siła przetargowa dostawców materiałów i usług jest zasadniczo niska.

Pojęcie „konkurencji międzygałęziowej” wiąże się z zagrożeniem substytucyjnością dóbr i usług, występującym pomiędzy branżami, których produkty lub usługi mogą zaspokajać tego samego rodzaju potrzeby nabywców albo kreować nowe potrzeby po ich stronie w miejsce tradycyjnych²³.

Konkurencyjność poszczególnych gałęzi transportu i ich wzajemne relacje w wymiarze konkurencji międzygałęziowej zależą od charakterystyki techniczno-eksploatacyjnej i stopnia zaspokajania potrzeb przewozowych nabywców. Każdy środek transportu ma bowiem – w zakresie konkretnych oczekiwań nabywców usług przewozowych – określoną przewagę nad środkami innych gałęzi transportu. Gałęziami transportu lądowego, które przewożą największą masę ładunków, są transport samochodowy i transport kolejowy, a w niektórych krajach także żegluga śródlądowa. Zaletami transportu samochodowego są: największa dostępność, elastyczność oraz krótki czas transportu, przy wyższych kosztach i mniejszym bezpieczeństwie niż transport kolejowy czy żegluga śródlądowa. Żegluga śródlądowa charakteryzuje się niskimi kosztami transportu, ale warunkiem korzystania z niej jest posiadanie sieci dróg wodnych śródlądowych i ich właściwe zagospodarowanie. Zaletami transportu lotniczego są jego krótki czas, duża elastyczność i bezpieczeństwo, jednak na jego niekorzyść przemawiają ceny – to najdroższa gałąź transportu. W przypadku transportu kolejowego zaletami są zdolność dostosowania do wielkości partii i ładunku, dostępność, a wadami: niska elastyczność czy dłuższy czas transportu w porównaniu np. z transportem samochodowym²⁴. Jeżeli chodzi o oczekiwania nabywców w odniesieniu do usług sektora przewozów towarowych, to obejmują one zasadniczo: 1) różnorodność form technicznych i organizacyjnych środków transportu dostępnych w każdym miejscu; 2) niezawodność, w szczególności w zakresie bezpośrednich przewozów *door-to-door* z wyeliminowaniem składowania na trasie; 3) terminowość dostaw w zaopatrzeniu i dystrybucji; 4) specjalizację środków technicznych transportu dostosowanych do właściwości poszczególnych grup ładunków i stosowanie jednostek ładunkowych; 5) dyspozycyjność wyrażającą się w posiadaniu wystar-

²³ J. Burniewicz (red.), *Ekonomika transportu*, s. 138.

²⁴ A. Koźlak, *Harmonizacja warunków*, s. 37–38.

czającej zdolności przewozowej dostosowanej do specyficznych cech popytu; 6) zdolność do technologicznego i organizacyjnego integrowania się gałęzi transportu oraz środków działalności pomocniczej (składowania, systemu informacji), co wymaga międzynarodowej standaryzacji i normalizacji²⁵. W tym kontekście należy wskazać, że sektor towarowego transportu kolejowego zmuszony jest mierzyć się z bardzo silną konkurencją ze strony transportu samochodowego. Konkurencja międzygałęziowa rozgrywa się bowiem z największym natężeniem pomiędzy właśnie tymi gałęziami transportu.

Jak wskazuje się w literaturze²⁶, przyczyny dominującego rozwoju transportu samochodowego w stosunku do transportu kolejowego mają złożony charakter. Po pierwsze, jest to związane ze stagnacją lub ograniczeniem rynków ładunków masowych, które tradycyjnie były obsługiwane przez kolej, i równoczesnym dynamicznym rozwojem rynków półfabrykatów, wyrobów gotowych oraz przesyłek zbiorowych. Po drugie, wpływ na ten stan rzeczy mają logistyczne procesy optymalizacji przemysłu z przewozami *just in time*, tzn. takiej organizacji dostaw materiałów i surowców, aby w miarę możliwości trafiały one bezpośrednio do produkcji, co obniża koszty magazynowania po stronie przemysłu przetwórczego. W konsekwencji dostawy obejmują mniejsze ilości materiałów, ale odbywają się częściej i w określonych, stałych terminach. Transport samochodowy może w wyższym stopniu odpowiedzieć na te zróżnicowane potrzeby i zapewnić właściwy poziom usług. Po trzecie, transport samochodowy przejął część ładunków masowych do przewozu i wykonuje przewozy na dalekie odległości, co do tej pory było domeną kolei. Po czwarte wreszcie, na dynamiczny rozwój transportu wpłynęła polityka państwa i Wspólnot Europejskich w latach 80. XX w. i latach późniejszych, związana z przeznaczaniem znacznie większych środków na budowę i modernizację dróg kołowych w porównaniu do infrastruktury kolejowej oraz deregulacją transportu drogowego, co spowodowało obniżkę stawek opłat przewozowych i znaczący wzrost efektywności tej gałęzi transportu.

Z opracowywanych od lat 90. XX w. raportów i analiz wynika, że kolej może wprawdzie podjąć skuteczną konkurencję z innymi gałęziami transportu, jednakże w tym celu rekomendowane jest podjęcie szeregu działań: 1) poprawienie produktywności i jakości przewozów; 2) obniżenie kosztów drogą restrukturyzacji i racjonalizacji; 3) poszerzenie zakresu usług, w tym usług dostaw *just in time* oraz *door-to-door* (np. w nowoczesnych, specjalnie skonstruowanych

²⁵ *Ibidem*, s. 39.

²⁶ *Ibidem*, s. 40–42.

opakowaniach transportowych); 4) wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych umożliwiających kontrolowanie przesyłki (także w międzynarodowym transporcie kolejowym), rejestrujących automatycznie ruchy wagonów i ułatwiających ich lokalizację; 5) zwiększenia szybkości przewozów; 6) rozwój transportu kombinowanego (intermodalnego, multimodalnego)²⁷. Jednym z istotnych elementów wzmocnienia konkurencyjności kolei było podjęcie od lat 90. XX w. w UE (ówcześnie jeszcze Wspólnotach Europejskich) procesów liberalizacji i otwierania na konkurencję sektora transportu kolejowego, które zaowocowały wprowadzeniem instrumentów prokonkurencyjnej regulacji sektorowej²⁸, zwłaszcza w obszarze przewozów towarowych. Kwestie te będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

§ 3. Liberalizacja sektora transportu kolejowego jako punkt wyjścia regulacji

1. Teoretyczne i praktyczne podstawy liberalizacji sektora transportu kolejowego

Sektor kolejowy powstał jako gałąź transportu w okresie rewolucji przemysłowej na przełomie I i II połowy XIX w. i był pierwszą gałęzią transportu lądowego, w której jednocześnie uzyskano dwa efekty: zdolność do przemieszczania znacznych ilości ładunków masowych oraz obniżenie jednostkowych kosztów operacyjnych do poziomu porównywalnego z kosztami w żegludze morskiej i śródlądowej. Najpierw w Europie, a następnie także na innych kontynentach, zaczęły powstawać prywatne towarzystwa kolejowe, które gromadziły kapitał niezbędny do budowy i utrzymania infrastruktury liniowej oraz pozyskania taboru i zorganizowania przedsiębiorstwa zdolnego do realizacji przewozów w wybranych relacjach geograficznych²⁹. Istotne przy tym jest to, że od początku funkcjonowania kolei tworzone zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa kolejowe, które we własnym zakresie zarządzały infrastrukturą oraz prowadziły działalność operacyjną. Model ten jest nadal wykorzystywany na wielu kontynentach, a wyjątek stanowią kraje członkowskie UE, gdzie –

²⁷ *Ibidem*, s. 42–43.

²⁸ Na temat pojęcia i instrumentów regulacji w sektorach infrastrukturalnych zob. § 4. poniżej.

²⁹ W. Paprocki, Bariery rewitalizacji, s. 52.

w ramach polityki liberalizacji zasad funkcjonowania sektora transportu kolejowego – od lat 90. XX w. wdraża się model separacji infrastruktury kolejowej oraz działalności operatorskiej. Z tego względu prawie we wszystkich krajach europejskich infrastruktura kolejowa pozostaje w zarządzie podmiotu, który należy do państwowego sektora gospodarki, a dostęp do infrastruktury jest zapewniony wszystkim, którzy chcą wykonywać przewozy osób lub ładunków jako operatorzy kolejowi³⁰.

Z teoretycznego punktu widzenia wspomniany proces liberalizacji w sektorze transportu kolejowego, podobnie jak i w innych sektorach „sieciowych” (w szczególności energetyce i telekomunikacji), można określić jako przejście od paradygmatu monopolu naturalnego do różnych modeli liberalizacji. Modele liberalizacji realizowane w tych sektorach przewyższają w różnym stopniu dawny paradygmat monopolu, otwierając te sektory na konkurencję. Jednakże paradygmat monopolu wymusza jednocześnie utrzymywanie instrumentów regulacji w sektorach sieciowych. To, czy i w jakim stopniu po zliberalizowaniu zasad funkcjonowania sektora transportu kolejowego istnieje wciąż potrzeba utrzymywania regulacji, było – podobnie jak w innych sektorach sieciowych – przedmiotem kontrowersji, zwłaszcza w pierwszej fazie liberalizacji, gdyż stosunkowo wcześniej skonstatowano, że regulacja jest instrumentalizowana w rzeczywistości gospodarczej i prawnej dla realizacji różnych celów w sektorach sieciowych³¹. Zastosowane w naukach ekonomicznych tzw. zdeintegrowane podejście regulacyjne³² do sektorów sieciowych pozwoliło na wskazanie obszarów wymagających regulacji w zliberalizowanych sektorach sieciowych, w tym w transporcie kolejowym, przy czym w tej koncepcji rozwój i ochrona mechanizmów konkurencji były jedynym kryterium uzasadniającym realizację przez państwo funkcji regulacji w tych sektorach³³.

³⁰ A. Mężyk, *Uwarunkowania i efekty*, s. 42 i n.

³¹ W tym kontekście T. Skoczny wskazywał wówczas dwa ogólne i podstawowe cele regulacji, „regulację na rzecz konkurencji”, której głównym celem jest zapewnienie rozwoju efektywnej konkurencji w sektorach sieciowych, oraz „regulację” lub „regulację gospodarczą”, której głównym celem jest zapewnienie realizacji określonych funkcji publicznych – *idem*, *Wspólnotowe prawo regulacji*, s. 231 i n., 235 i n.; w odniesieniu do ewolucji pojęcia regulacji jako funkcji administracji gospodarczej zob. *idem*, *Regulacja prokonkurencyjna*, s. 1351 i n. oraz cytowana tam literatura; na temat pojęcia i istoty funkcji regulacji w sektorach infrastrukturalnych zob. także niżej § 4. tego rozdziału.

³² Powyższe pojęcie nawiązuje do przedstawionej w nauce niemieckiej przez G. Kniepsa koncepcji „disaggregierter Regulierungsansatz”. Zob. *idem*, *Der disaggregierte Regulierungsansatz*, s. 7 i n.

³³ Zob. niżej w § 4.

2. Sektor transportu kolejowego jako monopol naturalny

Sektor transportu kolejowego, podobnie jak i inne sektory sieciowe takie chociażby jak energetyka, telekomunikacja czy sektor wodociągowo-kanalizacyjny, traktowane były tradycyjnie jako monopole naturalne. Monopole naturalne występują wtedy, gdy jeden producent lub dostawca jest w stanie wyprodukować lub dostarczyć określone dobra, na które występuje zapotrzebowanie na określonym rynku, po niższych kosztach, aniżeli w przypadku, gdyby na tym rynku działało dwóch lub więcej producentów lub dostawców³⁴. Występująca w tym wypadku subaddytywność kosztów jest skutkiem występowania efektów korzyści skali (*economies of scale*) lub korzyści zakresu (*economies of scope*)³⁵. Dodatkowym warunkiem powstania monopolu naturalnego są tzw. koszty nieodwracalne, inaczej koszty utopione (*sunk costs*)³⁶. O kosztach utopionych mowa jest wówczas, gdy raz poniesione koszty na danym rynku nie mogą zostać odzyskane. Wynikają one z różnicy pomiędzy ceną zakupu a ceną odsprzedaży³⁷. W przypadku inwestycji w sieci kolejowe powstają koszty utopione, ponieważ wartość odsprzedaży tych sieci jest bardzo niska w przypadku spadku popytu na usługi transportowe świadczone za ich pomocą, zwłaszcza, że brakuje możliwości ich przeniesienia na inny rynek geograficzny albo wykorzystania w jakikolwiek inny sposób³⁸. Koszty utopione stanowią istotną barierę wejścia na rynek dla potencjalnych konkurentów monopolistów naturalnych na powiązanych z infrastrukturą kolejową rynkach przewozu towarów lub osób, ponieważ ekonomiczna specyfika sektorów sieciowych polega na tym, że świadczenie i korzystanie z usług na rynku powiązanim w stosunku do rynku infrastruktury (zarządzania infrastrukturą) jest uzależnione od możliwości korzystania z tej infrastruktury, a zatem dostępu do niej.

Monopole naturalne rodzą potrzebę regulacji, ponieważ ze względu na szczególne uwarunkowania w sektorze transportu kolejowego powstały struktury silnie zintegrowane pionowo, obejmujące zarówno budowę, utrzy-

³⁴ Por. K. Bobińska, Możliwości realizacji, s. 91; *taż*, Rynek w infrastrukturze, s. 28; B. Borkowska, Koncepcje deregulacji, s. 66 i n.; *taż*, Regulacja monopolu, s. 13 i n.; M. Ratajczak, Prywatyzacja i deregulacja, s. 72 i n., 78 i 83.

³⁵ Na ten temat zob. Ch. Bongard, D. Möller, A. Raimann, N. Szadkowski, U. Dubejko, Instrumenty ekonomiczne, *passim*.

³⁶ I. Schmidt, J. Haucap, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, s. 36.

³⁷ G. Knieps, Der disaggregierte Regulierungsansatz, s. 7 i n.

³⁸ *Ibidem*; W. Eickhof, D. Kreikenbaum, Die Liberalisierung, s. 666 i n.

manie oraz zarządzanie infrastrukturą, jak i świadczenie usług transportu kolejowego (towarowego i pasażerskiego). Występujący w obszarze infrastruktury w sektorze transportu kolejowego monopol naturalny stanowił uzasadnienie objęcia całego sektora monopolem prawnym. Uznano, że z uwagi na silne „nasylenie” transportu kolejowego przesłankami interesu publicznego (usługi użyteczności publicznej w zakresie transportu pasażerskiego, znaczenie infrastruktury kolejowej dla obronności i bezpieczeństwa państwa), integracja pionowa i objęcie transportu kolejowego monopolem państwa jest gwarantem jego efektywnego działania zgodnie z interesem publicznym. Przeciwwagą tak skonstruowanego monopolu był rozbudowany nadzór państwa nad działalnością gospodarczą w sektorze transportu kolejowego (szczególny status Polskich Kolei Państwowych jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej³⁹, ingerencja w kształtowanie cen za usługi przewozowe, zwłaszcza transportu pasażerskiego, czy chociażby szczególny status niektórych instytucji kolejowych jak Straż Ochrony Kolei).

Powyższe wiązało się z faktem, że tradycyjny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych, w których występuje monopol naturalny, polegał bowiem na tym, że przedsiębiorstwa infrastrukturalne (przykładowo przedsiębiorstwa kolejowe) uzyskiwały monopol prawny (wyłącznieść) na prowadzenie działalności gospodarczej na danym rynku w zamian za obowiązek realizowania określonych celów społecznych w postaci powszechnego udostępniania usług⁴⁰. Oznaczało to, że przedsiębiorstwa te miały obowiązek dostarczania usług także tam, gdzie jest to nierentowne oraz – co do zasady – stosowania takich samych cen dla wszystkich klientów, niezależnie od lokalizacji odbiorcy usług. Przedsiębiorstwa infrastrukturalne realizowały swoją misję zazwyczaj za pomocą subsydiowania krzyżowego (subsydiowania skrośnego). Teoria monopolu naturalnego stanowiła przy tym uzasadnienie teoretyczne dla takiego modelu regulacyjnego, jako że zgodnie z nią, zamknięcie dostępu do rynku miało zapewniać efektywność produkcyjną oraz pozwalać na uniknięcie „rujnującej konkurencji” i „ekstensywnej, kosztownej duplikacji infrastruktury”, a jednocześnie regulacja cen miała skutkować ustaleniem ich poziomu na społecznie optymalnym poziomie, czyli umożliwić osiągnięcie efektywności alokacyjnej⁴¹.

³⁹ Zob. chociażby: ustawa z 6.7.1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.).

⁴⁰ Por. M. Król, Tradycyjny a współczesny paradygmat, s. 196; Ch. Theobald, Wettbewerb in Netzen, s. 231 i n.

⁴¹ *Ibidem*; J. Kruse, Vertikale Integration, s. 252.

Z utrzymywaniem monopolu naturalnego w sektorze transportu kolejowego (podobnie jak i innych sektorów sieciowych) wiązały się jednocześnie negatywne skutki w postaci występowania bodźców po stronie monopolisty do narzucania nabywcom wygórowanych cen (dyktat cenowy), braku kontroli faktycznych kosztów świadczenia usług oraz związanego z tym braku zachęt do podnoszenia efektywności i racjonalizacji kosztów wewnętrznych. Tradycyjna regulacja monopolu sieciowych, oparta na kosztowej regulacji cen, nie była w stanie przeciwdziałać wspomnianym negatywnym zjawiskom i wykazywała znaczną nieefektywność⁴². Z punktu widzenia integracji europejskiej i rozwoju rynku wewnętrznego w ramach UE (dawniej WE) utrzymywanie krajowych monopolu w sektorze transportu kolejowego powodowało, pomimo obowiązywania umów międzynarodowych regulujących niektóre aspekty świadczenia usług transportu kolejowego w wymiarze transgranicznym, utrzymywanie się *de facto* szeregu krajowych rynków kolejowych państw członkowskich i brak jednolitego rynku kolejowego obejmującego obszar całej UE (dawniej WE). Z tych powodów na początku lat 90. XX w. nastąpiła zmiana podejścia do paradygmatu monopolu naturalnego i stopniowe wdrożenie nowych metod regulacji w sektorze transportu kolejowego.

Krytyka paradygmatu monopolu naturalnego (i paradygmatu monopolu w ogóle)⁴³, a także wynikające z niej konsekwencje legły u podstaw pojawienia się funkcji regulacji sektorowej. W najostrzejszej formie krytyka teorii monopolu naturalnego opierała się na przeświadczeniu, że jest to wyłącznie czysto myślowa i teoretyczna konstrukcja, która nigdy nie miała być wypróbowana

⁴² Szerzej na ten temat: *M. Król*, Tradycyjny a współczesny paradygmat, s. 197–201; *J. Kruse*, Vertikale Integration, s. 247 i n.; por. także: *K. Bobińska*, Możliwości realizacji, s. 92 n.; *M. Ratajczak*, Prywatyzacja i deregulacja, s. 73 i n.

⁴³ Negatywne skutki monopolu ujawniają się zazwyczaj dopiero po stosunkowo dłuższym okresie jego funkcjonowania. Doktryna stoi tu na stanowisku, że każdy, bez wyjątku, rodzaj monopolu w długofalowej perspektywie swojej działalności ma znaczące możliwości dyktowania cen oferowanych produktów w ramach realizacji własnego optimum. Czynniki te powodują zaś występowanie w działalności monopolów silnych tendencji do prowokowania i utrzymywania przerosłów zatrudnienia w danym sektorze, tendencji do wzrostu pozostałych kosztów produkcji, a także bierny w swym charakterze opór przed stosowaniem innowacji technicznych i organizacyjnych, które poprzez zwiększanie efektywności działalności gospodarczej mogłyby podnieść jakoś produkcji lub wpłynąć na obniżkę kosztów. Wśród przedsiębiorstw monopolistycznych szczególnie widoczny jest także brak motywacji do podejmowania działań efektywnych z punktu widzenia ekonomicznego, pogłębiany jeszcze bardziej przez obecność państwowej własności, dotyczącej całego lub części tylko przedsiębiorstwa, a także nie dość precyzyjnie określone ewentualne cele, jakie państwo stawia przed danym przedsiębiorcą, powierzając mu wypełnianie zadań z zakresu użyteczności publicznej. Por. *K. Bobińska*, Możliwości realizacji, s. 96–97.

w realnych, nieteoretycznych warunkach ekonomicznych. Złagodzona, i jak się wydaje obecnie powszechnie akceptowana, krytyka wychodzi z kolei z założenia, że monopol naturalny nie jest zjawiskiem o charakterze trwałym (stałym)⁴⁴, a także, że nie obejmuje on wszystkich aspektów działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych. Zwłaszcza ten ostatni nurt krytyki, nazwijmy to kompleksowego ujęcia teorii monopolu naturalnego, zdecydował o późniejszym podejściu do tego zagadnienia.

Jego rozwój związany jest z opracowaną przez przedstawicieli szkoły chicagowskiej zdeintegrowaną regulacją sektorów infrastrukturalnych. Teoria ta zakładała podział jednolicie dotychczas ujmowanego danego sektora infrastrukturalnego na kilka sektorów, obejmujących różne aspekty działalności gospodarczej prowadzonej w tym sektorze, a w szczególności wyodrębnienie obszaru zarządzania sieciami i urządzeniami infrastrukturalnymi od świadczenia usług za pomocą tych sieci i urządzeń. W sektorze transportu kolejowego zaowocowało to wypracowaniem określonych modeli liberalizacji (czy też demonopolizacji) sektora transportu kolejowego.

3. Modele liberalizacji w sektorze transportu kolejowego

Zasady funkcjonowania transportu kolejowego ulegają ciągłym zmianom. Początkowo tworzone towarzystwa kolejowe jako zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa, których celem była budowa niezbędnej infrastruktury i zarządzanie tą infrastrukturą, na fundamencie której prowadzono zarobkową działalność przewozową. Od samego początku państwo, widząc możliwość wykorzystania tej gałęzi do intensyfikacji wzrostu gospodarczego, zaczęło być potencjalnym, silnym partnerem dokapitalizowania tej gałęzi. Bankructwa towarzystw kolejowych zwykle kończyły się przejmowaniem ich przez państwo, co rozpoczęło proces tworzenia dużych narodowych przedsiębiorstw kolejowych, których działalność związana była z budową, modernizacją i zarządzaniem infrastrukturą, wykorzystaniem przewozów pasażerskich i towarowych, a także czynnościami niekoniecznie silnie związanymi z zakresem ich podstawowych działalności⁴⁵.

Na skutek malejącego znaczenia kolei na rynku usług przewozowych na początku lat 90. XX w. przyjęto w UE (ówcześnie WE) zmiany reformujące dotychczasowe zasady funkcjonowania rynku kolejowego. Najważniejszym aspektem tych zmian było trwałe rozdzielenie sfery zarządczej od sfery eksploatacyjnej (model separacji infrastruktury kolejowej od działalności związa-

⁴⁴ A. Szablewski, *Regulacyjny paradoks*, s. 142.

⁴⁵ K. Pietrzak, *Wybrane modele*, s. 57–67.