

# Wstęp

Specyfika transportu kolejowego zrodziła konieczność podejmowania przez państwo nowych działań wobec gospodarki, które pozwalały na uporządkowanie wewnętrznej struktury danego rynku, zapewnienie realizacji publicznych celów gospodarczych oraz ochronę interesów społeczeństwa i samego państwa.

Pierwsze inwestycje kolejowe, w tym budowane odcinki linii kolejowej i stacje pasażerskie, stanowiły bodźce do powstawania i rozwoju miast, a jednocześnie scalały poszczególne regiony państw i eliminowały różnicowanie ekonomiczne. Obywatele poszczególnych państw rozpoczęli migrację wewnętrzną, która nie pozostawała bez wpływu na rozwój gospodarczy. Transport kolejowy doprowadził do przesunięć geograficznych przemysłu, pobudził innowacyjność kapitalistycznych gospodarek XIX w., zapewnił dostępność społeczeństwa do rynków nieosiągalnych ze względów komunikacyjnych przed wiekiem pary czy wreszcie kształtował inne rynki, a czasami stanowił przyczynę ich powstania. Rozwój transportu kolejowego wpłynął również na organizację i sposób zarządzania przedsiębiorstwami, a także edukację techniczną i ekonomiczną<sup>1</sup>.

Brytyjska premier Margaret Thatcher, otwierając wraz z francuskim prezydentem Françoisem Mitterrandem budowę *Channel Fixed Link*, będącego kolejowym połączeniem Wyspy z Kontynentem, powiedziała, że stanowi on „wielki akt współpracy europejskiej”, który zapewnia „wyjątkową okazję dla [...] sektora prywatnego do wykazania się swoją przedsiębiorczością i możliwościami w projekcie o znaczeniu publicznym”<sup>2</sup>. Transport kolejowy stanowił bowiem pole publicznej i prywatnej aktywności gospodarczej, wpływającej nie tylko na relacje wewnętrzne poszczególnych państw, ale także na relacje zewnętrzne. Ponadkrajowy wymiar transportu kolejowego znajduje swój wyraz we współpracy państw na arenie europejskiej i międzynarodowej, a także w ustawodawstwie ponadkrajowym.

---

1 P.H. Cootner, *The role of the railroads in United States economic growth*, „Journal of Economic History” 1963, vol. 23, no. 4, s. 477–521.

2 M. Thatcher, *Speech signing Channel Fixed Link Treaty*, Chapter House, Canterbury Cathedral, 12.02.1986.

Traktat rzymski zakładał utworzenie i przyjęcie wspólnej polityki transportowej, która jednak do lat 90. XX w. nie uwzględniała w sposób znaczący transportu kolejowego. Dynamiczny rozwój motoryzacji i jednoczesna zapaść kolei w Europie były bezpośrednimi przyczynami wspólnotowej, a następnie unijnej, inicjatywy w zakresie transportu kolejowego. Punktem docelowym unijnej polityki w zakresie transportu kolejowego jest utworzenie jednolitego obszaru kolejowego (*Single European Rail Area*).

Jednolity obszar kolejowy jest to unia państw członkowskich bez granic wewnętrznych (barier), tworząca wspólną przestrzeń dla świadczenia przewozów kolejowych pasażerskich i towarowych, opierająca się na wspólnej infrastrukturze kolejowej i podlegająca w niezbędnym zakresie, tj. likwidującym bariery wewnętrzne, wspólnym regułom prawnym, uzupełniającym jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej. Tym samym budowa jednolitego obszaru kolejowego stanowi epokowy eksperyment we współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednolity obszar kolejowy jest jednocześnie jednym z elementów jednolitego rynku wewnętrznego, który kładzie nacisk na tzw. środki integracji pozytywnej, tj. tworzenie wspólnych rozwiązań prawnych, jak np. standardów towarowych oraz rozwój instytucji zapewniających jego funkcjonowanie<sup>3</sup>. Docelowa likwidacja barier między poszczególnymi państwami członkowskimi rodzi konieczność utworzenia unijnego systemu prawnego, obejmującego zagadnienia natury ustrojowej, materialnoprawnej i procesowej w transporcie kolejowym. Znoszenie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego ma zagwarantować realizację filarów jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, jakimi jest przepływ towarów, osób, usług i kapitału.

Niejednolitość uregulowań prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej powoduje, że zbudowanie jednolitego obszaru kolejowego nastęrcza wiele trudności. Rynki kolejowe poszczególnych państw cechują się odrębnościami, których ujednoczenie wymaga ewolucyjnych zmian prawnych.

Regulacja gospodarcza będąca wytworem teoretycznych rozważań zagranicznej i krajowej doktryny prawa gospodarczego publicznego jest jedną z form ukształtowania funkcjonowania sektora kolejowego – obok pełnej liberalizacji i prywatyzacji oraz upaństwowienia. Regulacja gospodarcza jest bowiem teoretyczną konstrukcją prawną, która obejmuje mechanizmy prawne ukształtowane w drodze liberalizacji sektorów infrastrukturalnych i w odpowiedzi na

---

3 A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2008, s. 5.

zjawiska gospodarcze w nich zachodzące. Reakcja państwa wymagała bowiem wykorzystania nowych rozwiązań prawnych pozwalających na realizację publicznych celów gospodarczych. Specyfika i skala kolejowej działalności przewozowej sprawia, że regulacja gospodarcza jest naturalnym polem jej zastosowania. Działalność gospodarcza w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich stanowi szczególnie zróżnicowaną aktywność, zdeterminowaną wielością publicznych celów gospodarczych, takich jak dobro pasażera, konkurencyjność, bezpieczeństwo, interoperacyjność i ochrona środowiska.

Regulacja gospodarcza sektora kolejowych przewozów pasażerskich staje się kluczowa dla budowy jednolitego obszaru kolejowego i funkcjonowania krajowych rynków cechujących się odrębnościami o zróżnicowanej naturze. Relacje, jakie zachodzą między państwem i jego instytucjonalnymi elementami stanowiącymi administrację gospodarczą a uczestnikami wykonującymi działalność w zakresie przewozów pasażerskich, w znacznej mierze objętych usługą użyteczności publicznej, określa regulacja gospodarcza. Zjawiska prawne, jakie niesie regulacja gospodarcza, prowadzą zaś do przekształceń struktury sektora kolejowych przewozów pasażerskich i jej dostosowania do współczesnych wyzwań gospodarczych, w tym w szczególności zmiany dotychczasowego systemu transportowego opartego na transporcie drogowym indywidualnym, pod wpływem nieuchronnego wyczerpania się zasobów naturalnych, ropy naftowej i gazu ziemnego, postępu technologicznego i innowacyjnego, a także degradacji środowiska naturalnego.

Celem badawczym jest analiza zakresu i różnic regulacji gospodarczej oraz jej znaczenia dla kształtowania stosunków gospodarczych w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Badania mają na celu przedstawienie modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Analiza prawa polskiego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich zostanie odniesiona do prawa Unii Europejskiej przez pryzmat teoretycznych konstrukcji prawnych, jakimi są regulacja gospodarcza i model regulacji gospodarczej oraz sformułowanie wniosków w zakresie stopnia zastosowania regulacji gospodarczej w sektorze. Umożliwi to wszechstronna analiza powstania, zakresu, ewolucji mechanizmów prawnych i skutków regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Bez wątplenia szeroki zakres badań naukowych podjętych w niniejszej monografii wymusza analizę wielu zagadnień, które mogą stanowić podstawę do samodzielnego badania. Jednakże bez analitycznego odniesienia się do wszystkich poruszonych w pracy problemów prawnych nie można osiągnąć założonego celu badawczego.

Intensyfikacja stosunków gospodarczych oraz ich transnarodowy charakter powodują, że transport stanowi niezbędny element wymiany gospodarczej, a sama jego złożoność wzrasta. Kolejowe przewozy pasażerskie stanowią część systemu transportowego każdego państwa, który jest oparty na wielu środkach transportu. System transportowy tym samym jest złożony i uwarunkowany wieloma czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi<sup>4</sup>. Systemy te kształtowały się w poszczególnych państwach w odmienny sposób, ale zawsze jego funkcjonowanie było ściśle związane z funkcjonowaniem całej gospodarki. Zakłócenia funkcjonowania systemu transportowego danego państwa mają bowiem bezpośredni wpływ na wymianę towarów, świadczenie usług oraz ogólną kondycję majątkową obywateli i zamożność całego społeczeństwa. Dostępność transportowa kraju ma natomiast znaczenie pod względem jego atrakcyjności dla inwestorów<sup>5</sup>. Transport jest bowiem procesem produkcyjnym, poprzez który ludzie w warunkach ograniczoności zasobów dokonują przemieszczania osób, rzeczy i energii w przestrzeni po to, aby zaspokoić swoje różnorodne potrzeby i pragnienia<sup>6</sup>. Zatem transport kolejowy stanowi podstawę dla budowania więzi społecznych, w tym gospodarczych, między aglomeracjami, regionami, państwami, a także wspólnotami państw. Przeszkody dla rozwoju transportu stanowią bariery komunikacyjne, które prowadzą do obniżania potencjału gospodarczego państwa lub regionu oraz wykluczeń społecznych.

Znaczenie transportu kolejowego ma walor nie tylko gospodarczy, ale także polityczny i militarny. John M. Thomson wskazuje, że „ustanowienie i utrzymanie kontroli politycznej nad rozległymi terytoriami wymaga podstawowych środków transportu między głównym ośrodkiem politycznym a wielkimi skupiskami ludności”, bazy i obiekty wojskowe wymagają natomiast odpowiedniej infrastruktury transportowej, „stąd też wiele dróg, linii kolejowych i pasów startowych zostało zbudowanych przede wszystkim w celu usprawnienia ruchów wojska”. Zauważa on też, że „w kraju uprzemysłowionym system transportowy potrzebny do celów gospodarczych jest zazwyczaj odpowiedni dla

---

4 J.M. Thomson, *Modern transport economics*, London 1974, s. 8 i n. Na temat czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na sektory gospodarki zob. także M. Czarnecka, M. Kraśniewski, *Energetyka a współczesna rzeczywistość gospodarcza, społeczna, geopolityczna*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2022, nr 2(11), s. 5–10.

5 World Bank, *Transport and accessibility*, International Bank for Reconstruction and Development, 28.10.2016.

6 Z. Krasucki [w:] *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, red. T. Szczepaniak, Warszawa 2002, s. 16.

celów politycznych i – przynajmniej do niedawna – mógł zaspokajać większość wymagań wojskowych”<sup>7</sup>.

Transport kolejowy jest jednym z najbardziej prośrodowiskowych środków transportu<sup>8</sup>. Jednym z filarów polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej jest zrównoważony rozwój ukierunkowany na gospodarkę niskoemisyjną<sup>9</sup>. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakłada, że w procesie formułowania i wykonywania polityk, a także podejmowania innych inicjatyw przez Unię, zostaną uwzględnione wymogi ochrony środowiska<sup>10</sup>. Zaakcentowanie aspektu środowiskowego w koncepcji zrównoważonego rozwoju ma na celu redukcję negatywnych skutków dynamicznego rozwoju transportu. Niezrównoważone formy transportu przejawiają się w szczególności szybkim wzrostem liczby pojazdów zmotoryzowanych oraz niekontrolowanym i nieodwracalnym zużyciem zasobów naturalnych (w szczególności ropy naftowej)<sup>11</sup>. Taki stan

7 J.M. Thomson, *op. cit.*, s. 15 i n.

8 A. Bogusz, *Zrównoważony transport kolejowy w prawie Unii Europejskiej: wymiar środowiskowy* [w:] *Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, red. M. Pawełczyk, Warszawa 2017, s. 209.

9 Komunikat Komisji Europejskiej: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:em0028&from=PL> (dostęp: 16.08.2023 r.).

10 Art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.); M. Górski, M. Michalak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. I: *Art. 1–89*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012, art. 11, s. 244–247.

11 Nieodwracalne zużycie ropy naftowej prowadzi do przygotowania się państw opierających swoją gospodarkę na eksporcie naftowym do postropnej gospodarki (*post-oil world*). Transformacja gospodarcza tych państw już się rozpoczyna, o czym świadczą działania rządu emirackiego. Zjednoczone Emiraty Arabskie przygotowały kilkudziesięcioletnią politykę transformacyjną opartą na programach rządowych oraz inwestycjach prywatnych, zmierzających do ograniczenia wpływu eksportu ropy naftowej na gospodarkę ich kraju. Warto także podkreślić, że ZEA są pierwszym państwem arabskim, w którym energia elektryczna produkowana jest z atomu. Energetyka atomowa ma bowiem ograniczyć zastosowanie paliwa kopalnego w miksie energetycznym tego państwa, jakim jest gaz ziemny. Zob. więcej E. Koons, *Case study: post-oil era: How UAE is prepping for it*, „Energy Tracker Asia”, <https://energytracker.asia/post-oil-era-for-uae/> (dostęp: 16.08.2023 r.); International Atomic Energy Agency, *IAEA sees strengthened operational safety at UAE's first nuclear power plant, encourages continued improvement*, <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-sees-strengthened-operational-safety-at-uaes-first-nuclear-power-plant-encourages-continued-improvement> (dostęp: 16.08.2023 r.); Emirates Nuclear Energy Corporation, *Barakah nuclear energy plant*, <https://www.enec.gov.ae/barakah-plant/> (dostęp: 16.08.2023 r.); UAE Government, *Nuclear energy*, <https://u.ae/en/information-and-services/environment-and-energy/water-and-energy/types-of-energy-sources/nuclear-energy> (dostęp: 16.08.2023 r.).

rzeczy skutkuje niszczeniem globalnych i lokalnych ekosystemów, a także zagraża zdrowiu i życiu człowieka<sup>12</sup>.

Przyjęcie w polityce Unii Europejskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju prowadzi do powstawania coraz liczniejszych mechanizmów prawnych wymuszających uwzględnianie aspektów środowiskowych w unijnej polityce transportowej<sup>13</sup>. Realizację celu polityki unijnej, jakim jest zrównoważony rozwój, stanowi m.in. podejmowanie stosownych działań prawnych wobec sektora transportu, który odpowiada za emisję 1/4 gazów cieplarnianych emitowanych w Europie<sup>14</sup>. Negatywne skutki dla środowiska przypisywane są przede wszystkim transportowi drogowemu, który dominuje w systemie transportowym, ale jest uznawany przez użytkowników za najlepszy i najbardziej komfortowy środek transportu<sup>15</sup>. Transport kolejowy jest zaś alternatywą dla transportu drogowego, który minimalizuje zagrożenia środowiskowe poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń, a jednocześnie jest w stanie zapewnić szybką i komfortową komunikację między większymi i mniejszymi ośrodkami gospodarczymi.

Nie oznacza to jednak, że transport kolejowy nie stanowi zagrożenia dla środowiska naturalnego. Obecnie najistotniejszymi zagrożeniami, jakie wywołuje, są: emisja hałasu, przekształcenia geograficzne i ingerencja w istniejące ekosystemy związane z rozbudową infrastruktury kolejowej<sup>16</sup>. Podejmowane działania zmierzające do zwiększenia udziału transportu kolejowego w rynku przewozów wskazują na jego niewystarczające wykorzystanie. Zatem na początku niniejszych badań przyjęto stanowisko, że kolejowy transport pasażerski jest niewystarczająco wykorzystywanym środkiem transportu, ale mającym duży potencjał gospodarczy, społeczny i środowiskowy.

---

12 OECD, *Guidelines towards environmentally sustainable transport*, OECD 2002.

13 Należy wskazać chociażby na REPowerEU. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – REPowerEU, Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, COM(2022) 1.08 final, dokument 52022DC0108, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0108c> (dostęp: 16.08.2023 r.).

14 European Commission, Transport emissions. A European Strategy for low-emission mobility, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e44d3c21-531e-11e6-89bd-01a-a75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e44d3c21-531e-11e6-89bd-01a-a75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (dostęp: 16.08.2023 r.).

15 M. Kraśniewski, *Elektromobilność wobec aktualnych wyzwań współczesnych gospodarek, cz. I*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 8, s. 3–9.

16 A.J. Badyda, *Zagrożenia środowiskowe ze strony transportu*, „Nauka. Kwartalnik Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 4, s. 119.

Kolejną przyczyną uzasadniającą podjęcie tematu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich jest polityka transportowa Unii Europejskiej, która istotny akcent kładzie na rozwój kolejowego transportu pasażerskiego jako alternatywę dla drogowego transportu indywidualnego i częściowo transportu lotniczego. Polityka unijna zmierza do budowy jednolitego obszaru kolejowego, który ma przyczynić się do pełnego urzeczywistnienia jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Istotnym krokiem w budowie jednolitego obszaru kolejowego jest IV pakiet kolejowy, czyli pakiet aktów prawnych przyjętych w 2016 r. i uzupełnianych rozporządzeniami wykonawczymi Komisji Europejskiej w latach 2018 i 2019. Państwa członkowskie natomiast są na etapie wdrażania unijnego prawa. Komisja Europejska wprowadziła jednak możliwość przesunięcia terminu wdrożenia filaru technicznego IV pakietu kolejowego z uwagi na problemy gospodarcze powstałe w wyniku pandemii COVID-19, co już wskazuje, że prawo unijne w zakresie transportu kolejowego wymaga korekty w sytuacjach atypowych w gospodarce<sup>17</sup>. Ustawodawstwo unijne prowadzi jednak do istotnych przekształceń struktury rynków krajowych, pojawienia się nowych podmiotów w obrocie gospodarczym, zmiany sytuacji prawnej zasiedziały przedsiębiorstw kolejowych i samych beneficjentów usług kolejowych, czyli pasażerów.

Blisko 20-letnie obowiązywanie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>18</sup> spowodowało, że aktualne jej brzmienie, obrosłe wieloma istotnymi nowelizacjami, staje się mocno nieczytelne i budzi liczne wątpliwości w zakresie stosowania tej regulacji. W czasie obowiązywania kluczowej dla transportu kolejowego w Polsce ustawy zmieniały się przepisy stanowiące podstawę dla funkcjonowania przedsiębiorców (przypomnieć należy, iż trzykrotnie zmieniało się prawo stanowiące podstawę funkcjonowania przedsiębiorców w Polsce, tj. w 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>19</sup>, w 2004 r. – ustawa o swobodzie działalności gospodarczej<sup>20</sup> i w 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>21</sup>). Co więcej, zmieniły się przepisy prawne w zakresie ochrony

17 Termin został ustalony na 31 października 2020 r.

18 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 z późn. zm.).

19 Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

20 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).

21 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.).



konkurencji i konsumentów (w latach 2000 i 2007)<sup>22</sup>, w 2001 r. wprowadzono Prawo ochrony środowiska<sup>23</sup>, a w 2022 r. dokonano w prawie handlowym zmian obejmujących wprowadzenie prawa koncernowego w Polsce<sup>24</sup>. Wszystkie powyższe zmiany krajowych przepisów prawnych zbiegają się z wprowadzaniem nowych rozwiązań prawnych implementujących prawo unijne w zakresie transportu kolejowego. Zmiany prawne implementujące IV pakiet kolejowy zaczęły obowiązywać 12 maja 2020 r. (filar rynkowy) i 16 czerwca 2020 r. (filar techniczny). Z tych względów należy uznać, że polskie prawo kolejowe zmienia się dynamicznie, ale ewolucyjnie, tworząc nowe pole badawcze dla nauki prawa gospodarczego publicznego. Intensywność zmian prawnych rodzi jednocześnie pytanie o sposób ukształtowania krajowego modelu regulacji gospodarczej i jego zgodność z unijnymi wzorcami.

Jako ostatnią przyczynę uzasadniającą wybór tematu należy wskazać niewystarczający stan wiedzy polskiej nauki prawa gospodarczego publicznego i prawa administracyjnego na temat regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich, który byłby proporcjonalny do rozważań prowadzonych na ten temat w prawie energetycznym czy prawie telekomunikacyjnym, które odnoszą się do przepisów prawnych określających funkcjonowanie innych sektorów infrastrukturalnych. Reforma poszczególnych mechanizmów prawnych sektora kolejowych przewozów pasażerskich nie doczekała się jeszcze kompleksowego opracowania. Ustawa o transporcie kolejowym mimo kilkunastoletniego obowiązywania została skomentowana zaledwie trzy razy<sup>25</sup>, przy czym komentarz z 2019 r. nie zawiera pogłębionych analiz teoretycznych, co pozbawia go walorów poznawczych w dyskursie naukowym. Podobny stan występuje w podręcznikach do nauki prawa gospodarczego publicznego – transport kolejowy znajduje się poza zakresem rozważań autorów<sup>26</sup>. W polskiej

---

22 Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.); ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 z późn. zm.).

23 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

24 Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 807 z późn. zm.).

25 *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, P. Wajda, wyd. 1, Warszawa 2014; K.B. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019; *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, P. Wajda, M. Trela, wyd. 2, Warszawa 2022.

26 Marginalnie o transporcie kolejowym wspominają autorzy podręcznika: *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powalowski, wyd. 5, Warszawa 2020.

nauce prawa nie dokonano zatem kompleksowych badań regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich, a znaczna część prac ulegnie częściowej dezaktualizacji, gdy IV pakiet kolejowy zostanie wdrożony do porządku krajowego.

Z uwagi na niezwykle szeroki zakres badanego tematu oraz brak opracowań tego zagadnienia w polskiej literaturze przedmiotu zjawisko regulacji gospodarczej zostało omówione przez pryzmat sektora kolejowych przewozów pasażerskich, które – obok infrastruktury kolejowej i kolejowych przewozów towarowych – tworzą jeden sektor kolejowy. Uwzględnienie sektora kolejowego w szerszym zakresie w szczegółowej analizie zbyt rozszerzyłoby proces badawczy i groziłoby jego rozproszeniem, a finalnie nieuzyskaniem postawionego celu badawczego. Tymczasem kolejowe przewozy pasażerskie wydają się być trafnym wyborem do studiowania zagadnienia regulacji gospodarczej.

W monografii podjęto się zweryfikowania hipotezy badawczej zakładającej, że regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa wobec gospodarki pozwalającą na ukształtowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich zgodnie z gospodarczymi celami publicznymi, które nie są możliwe do zrealizowania w warunkach wolnego rynku. Pojawia się zasadnicze pytanie, czy polski model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich umożliwia realizację jednolitego obszaru kolejowego Unii Europejskiej, czy też charakteryzuje się istotnymi odrębnościami i w jakim zakresie. W toku badań nastąpi weryfikacja sformułowanych także innych pytań badawczych:

- Jakie są przesłanki regulacji gospodarczej, jej geneza i uzasadnienie stosowania, a także relacja z innymi pojęciami pokrewnymi prawa gospodarczego publicznego, takimi jak kierownictwo gospodarcze, policja gospodarcza i reglamentacja gospodarcza?
- Jakie elementy wyróżnia się w modelu regulacji gospodarczej?
- Jakie są cele unijnej polityki w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego i jaki jest stan ich realizacji w prawie Unii Europejskiej?
- Jak organy unijne kształtują model regulacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich i jaki jest skutek ich oddziaływania na funkcjonowanie organów krajowych?
- Jakie tendencje rozwojowe w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce można wyróżnić w okresie obowiązywania ustawy o transporcie kolejowym i jakie są ich przyczyny?
- Jakie są założenia polityki transportowej Polski w zakresie rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego i jego miejsca w tej polityce?

- Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich realizuje założenia unijnego modelu regulacji gospodarczej?
- Czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich pozwoli na urzeczywistnienie jednolitego obszaru kolejowego?
- W jaki sposób zostały ukształtowane elementy modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez krajowego prawodawcę oraz krajowe organy administracji gospodarczej i sądownictwo?
- W jaki sposób krajowe organy regulacji gospodarczej kształtują krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich i czy ich działalność wykazuje charakterystyczne cechy?

Prawo gospodarcze publiczne posługuje się wieloma metodami badawczymi, które są wyodrębnione dla nauki prawa jako odrębnej dyscypliny badawczej, ale także posługuje się metodami z różnych dyscyplin<sup>27</sup>. Wybór jednej z wielu bądź kilku z wielu metod badawczych jest determinowany przez cel badawczy danej pracy. Powyższe założenie jest zgodne z poglądami doktryny, w której podkreśla się, że wybór metodologii badań powinien być funkcją celów, jakie dana praca stawia<sup>28</sup>.

Z uwagi na wskazany powyżej cel niniejszej rozprawy, główną metodą badawczą w niej wykorzystaną jest metoda formalno-dogmatyczna. Przedmiotem analizy są przepisy prawa krajowego i Unii Europejskiej. Analizie poddano zróżnicowane źródła prawa Unii Europejskiej – zarówno prawo pierwotne, jak i prawo pochodne, w tym akty *soft law*. Metodę tę zastosowano również przy weryfikacji i ocenie poglądów przedstawicieli doktryny polskiej i zagranicznej, zwłaszcza amerykańskiej i brytyjskiej, odnoszących się do poruszanej w rozprawie problematyki.

Przy weryfikacji i ocenie teorii regulacji gospodarczej zastosowanie znalazła również metoda porównawcza.

W badaniach nad rozwojem regulacji gospodarczej i ustawodawstwa w zakresie sektora kolejowych przewozów pasażerskich wykorzystano metodę

---

27 Zob. więcej w uwagach metodologicznych: Ł. Grzejdział, *Ustalenie cen odsprzedaży towarów w prawie europejskim i amerykańskim. Studium porównawcze*, Łódź 2020, s. 22 i n.

28 K. Sobczak, *Metody badawcze w naukach administracyjnych [w:] Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna). Materiały ze zjazdu specjalistów prawa administracyjnego*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 26 i n.

historyczną, która pozwoliła ukazać rozwój regulacji gospodarczej i samego sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Posłużono się także metodą empiryczną, wskazującą na praktykę stosowania prawa. W rozprawie podjęto się weryfikacji stosowania prawa w praktyce decyzyjnej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i administracyjnych. Wykorzystanie tej metody badań pozwoliło na skonfrontowanie treści obowiązującego prawa z praktyką jego stosowania w życiu gospodarczym.

W przeprowadzonych badaniach naukowych przedmiotem badań była nie tylko literatura prawnicza polska i zagraniczna, ale niezbędne okazało się również sięgnięcie po publikacje z zakresu nauk ekonomicznych, społecznych czy technicznych. Było to w szczególności związane z próbą ustalenia zakresu uwarunkowań rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Dzięki takiemu zabiegowi możliwe było uzyskanie szerszej perspektywy badawczej i kompleksowe przeanalizowanie tych zagadnień, a także sformułowanie postulatów.

Temat realizowanego badania naukowego należy do zagadnień prawa publicznego. Prezentowana praca została umieszczona w ramach rozważań prawa gospodarczego publicznego oraz europejskiego prawa gospodarczego, a więc w obrębie rozważań prawnoadministracyjnych. Z tego też powodu terminologia i stojące za nią koncepcje dotyczące modelu regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich opierają się na literaturze z tego właśnie zakresu. Dorobek ten nie przedstawia jednak zgodnych i niepodważalnych koncepcji, które są przyjmowane w niniejszej rozprawie w sposób bezkrytyczny i całościowy. Obok zaznaczonej wielości koncepcji, trudność stanowi odnoszenie terminologii anglojęzycznej do terminów występujących na gruncie polskiego języka prawniczego i prawnego.

Temat realizowanego badania składa się z pojęć, które mają kilka znaczeń, nie tylko na gruncie nauki prawa, ale także innych dyscyplin naukowych, w tym ekonomicznych i technicznych. Termin „model” jest poddany szerokiemu definiowaniu w rozprawie. Wykorzystanie tego pojęcia w tytule wskazuje, że w niniejszej publikacji przyjęto występowanie jednego modelu – jeden model regulacji gospodarczej w ujęciu teoretycznym, jeden model regulacji gospodarczej w prawie unijnym i jeden model regulacji gospodarczej w prawie polskim. Tym samym temat nie sugeruje, że w trakcie badań następuje wyodrębnianie kilku modeli regulacji gospodarczej tego samego rynku, ale wskazuje, że celem publikacji jest kompleksowa prezentacja prawnego funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich ujęta w jednym modelu regulacji gospodarczej.

Kolejnym terminem użytym w tytule jest „regulacja gospodarcza”. Pojęcie to należy utożsamiać z jedną z funkcji współczesnego państwa wobec gospodarki. Takie ujęcie regulacji gospodarczej wydaje się być rozwiązaniem wysoce praktycznym, niosącym istotne walory poznawcze w prawie gospodarczym publicznym.

Pojęcie rynku ma wiele znaczeń na gruncie dyskursu naukowego. W znaczeniu ekonomicznym rynek jest całokształtem transakcji kupna i sprzedaży (popytu i podaży) oraz warunków, w jakich one przebiegają. Tym samym rynek w tym znaczeniu nie jest ograniczony kryteriami asortymentowymi i geograficznymi<sup>29</sup>. Takie rozumienie rynku pokrywa się z rozumieniem jednolitego rynku wewnętrznego, który ma stanowić obszar nieograniczony wewnętrznymi granicami dla przepływu towarów, usług, osób i kapitału.

Dla funkcjonowania gospodarki rynkowej kluczowe jest pojęcie rynku wewnętrznego oraz jego wyznaczenia. Zdaniem Tadeusza Skocznyego rynek właściwy jest pierwszą z dwóch centralnych i fundamentalnych kategorii konkurencji, kluczową także dlatego, że druga z tych kategorii – siła rynkowa – uzewnętrznia się właśnie na rynku właściwym<sup>30</sup>. Rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty (rynek produktowy) oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (rynek geograficzny)<sup>31</sup>. A zatem rynek właściwy pozwala na uchwycenie odpowiedniego obszaru, na którym w gospodarce wolnorynkowej odbywa się walka konkurencyjna między przedsiębiorcami<sup>32</sup>.

Z tego też względu w tytule niniejszej rozprawy przyjęto termin „rynek”, który zdaje się oddawać sens przemian prawnych, jakie zachodzą w funkcjonowaniu kolejowych przewozów pasażerskich. Jednocześnie przyjęta terminologia sugeruje, że rozprawa dotyczy spraw związanych z funkcjonowaniem

29 K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 183–184.

30 T. Skoczny [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014, s. 147 i n.

31 Art. 4 pkt 9 u.o.k.k.

32 D. Aziewicz, *Kontrola koncentracji a rynki instrumentów finansowych – wyznaczenie rynku właściwego w praktyce Komisji Europejskiej. Decyzje Komisji Europejskiej w sprawach Nr COMP/6166 Deutsche Börse/NYSE Euronext oraz Nr COMP/M.6873 Intencontinental Exchange NYSE Euronext*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 9(3), s. 138.

jednolitego rynku wewnętrznego, albowiem jego zakres terytorialny i funkcjonalny pokrywa się z zakresem jednolitego obszaru kolejowego.

W treści rozprawy wykorzystywany jest termin „sektor”, który stanowi część rynku. Należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie to wydaje się w lepszy sposób oddawać wyrażoną w niniejszej publikacji ideę regulacji gospodarczej, która stanowi publicznoprawną ingerencję państwa w funkcjonowanie kolejowych przewozów pasażerskich. Sektor jest częścią rynku, ale jego kształtowanie nie zawsze odbywa się rynkowymi mechanizmami, albowiem zastosowanie znajdują także mechanizmy pozarynkowe wykreowane przez prawo, które w warunkach wolnorynkowych nie występują. Z tego względu w niniejszej publikacji zastosowanie znalazło pojęcie „sektor kolejowych przewozów pasażerskich”.

Ostania część tytułu – „kolejowych przewozów pasażerskich” – wyraźnie wskazuje na zakres przedmiotowy badań prowadzonych w niniejszej pracy. Sugeruje się bowiem jednoznacznie wyłączenie z zakresu rozważań przewozów towarowych, a jednocześnie wskazuje, że rozprawa nie dotyczy rozwiązywania problemów prawnych w zakresie infrastruktury kolejowej, choć oczywiście nie można było uniknąć odniesienia się do kilku kwestii także w tym zakresie. Dalsze rozwijanie tego tematu nie jest wskazane, ponieważ badania obejmują wszystkie kolejowe przewozy pasażerskie, tj. międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne i aglomeracyjne.

Monografia naukowa została podzielona na cztery rozdziały.

Rozdział I to analiza poglądów doktryny zagranicznej i polskiej w zakresie teorii regulacji gospodarczej, stanowiąca próbę określenia treści pojęcia „regulacja gospodarcza” w ujęciu teoretyczno-prawnym. Regulacja gospodarcza jest bowiem punktem wyjścia do rozbudowanych analiz w kolejnych rozdziałach, na gruncie prawa unijnego i krajowego, a także poglądów doktryny. W początkowych rozważaniach na temat regulacji gospodarczej dokonano identyfikacji różnych pojęć odnoszących się do tego samego zjawiska, tj. regulacja gospodarcza, regulacja sektorowa, regulacja prokonkurencyjna, oraz relacji tych pojęć względem siebie. W rozdziale zreferowano także poglądy ekonomiczne i prawne na treść pojęcia „regulacja gospodarcza” oraz na podstawie przedstawionych poglądów zbudowano autonomiczne ujęcie regulacji gospodarczej (autorska definicja pojęcia regulacji gospodarczej). Wskazano także granice regulacji gospodarczej, przedstawiono historycznoprawny rozwój regulacji gospodarczej oraz jej stosunek do kategorii pokrewnych, jakimi są kierownictwo gospodarcze, reglamentacja gospodarcza oraz policja gospodarcza. Rozdział

zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie regulacji gospodarczej.

W rozdziale II podjęto próbę zdefiniowania modelu regulacji gospodarczej w prawie gospodarczym publicznym. Tę część pracy otwierają poglądy doktryny prawa na temat zasadności stosowania modelu i modelowania w prawie. Następnie dokonano referatu poglądów doktryny ekonomii, prawa i innych wybranych nauk na pojęcia „model” i „modelowanie”, który pozwolił na zbudowanie autonomicznego ujęcia modelu w prawie gospodarczym publicznym oraz wskazanie uzasadnienia wyodrębniania modelu w ujęciu prawnym. W dalszej części rozdziału II dokonano próby wyodrębniania elementów teoretycznego modelu regulacji gospodarczej. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie modelu regulacji gospodarczej.

Rozdział III rozprawy dotyczy unijnej regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. W tej części publikacji podjęto – na podstawie przepisów prawa unijnego – próbę zbudowania unijnego modelu regulacji gospodarczej, który stanowiłby swoisty wzorzec dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przyjmuje się bowiem, że występują różne sposoby implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich, ale nie oznacza to, że prawo unijne przewiduje alternatywne sposoby urzeczywistnienia jednolitego obszaru kolejowego (jeden model regulacji gospodarczej). Dla osiągnięcia postawionego celu w trzeciej części publikacji dokonano analizy ewolucyjnych zmian prawnych, które pozwoliły wyróżnić pięć publicznych celów gospodarczych w tym sektorze: dobro pasażera (odbiorcy usług), konkurencję (urynkowanie), bezpieczeństwo systemu, ochronę środowiska naturalnego oraz interoperacyjność (filary unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich). Dokonano następnie charakterystyki organów i podmiotów regulujących sektor kolejowych przewozów pasażerskich oraz samych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które stanowią ustrojowe elementy unijnego modelu regulacji. Pozycję i znaczenie poszczególnych elementów ustrojowych zweryfikowano z punktu widzenia wyodrębnionych publicznych celów gospodarczych. Następnie przeanalizowano i wskazano na skutki zastosowania materialnoprawnych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej, do których zaliczono: rozdziały pionowe i poziome, dostęp do infrastruktury kolejowej, infrastruktury usługowej, taboru kolejowego i informacji, a także mechanizmy organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej. Gradacja poszczególnych elementów materialnoprawnych w modelu regulacji gospodarczej dokonała się również poprzez odniesienie się do publicznych celów gospodarczych. Ponadto przeprowadzono



próbę wyodrębnienia procesowych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Wskazanie elementów procesowych oraz określenie ich znaczenia w prawie unijnym ma na celu uzyskanie pełnego obrazu sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym, który pozwoli na stwierdzenie bądź brak pełnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich Unii Europejskiej. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

W rozdziale IV dokonano szczegółowej identyfikacji elementów (ustrojowych, materialnoprawnych i procesowych) składających się na krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Dokonano w nim analizy ewolucji krajowego ustawodawstwa w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, określono strukturę krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora oraz wskazano inwestycje strategiczne wpływające na tę strukturę. W rozdziale tym przeprowadzono szczegółową analizę kształtowania krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez organ regulacyjny, organ antymonopolowy oraz organy wykonujące niektóre funkcje regulacyjne, a także analizę znaczenia instytucji otoczenia i wsparcia tych organów w procesie kształtowania. Następnie zbadano pozycję i znaczenie poszczególnych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które powstały w wyniku kilku procesów zachodzących w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Podjęto się także próby zidentyfikowania sposobu ukształtowania materialnoprawnych elementów modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w polskim porządku prawnym. Problematyka tych elementów ogniskuje się głównie wokół przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, które zdefiniowano art. 4 pkt 57 u.t.k., oraz świadczenia usług użyteczności publicznej. W niniejszej rozprawie usługi użyteczności publicznej rozumie się tak samo jak usługi publiczne, przy jednoczesnym założeniu, że rozróżnianie tych dwóch pojęć jest pozbawione teoretycznego i praktycznego znaczenia. W budowie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich zidentyfikowano procesowe elementy tego modelu, wskazując na pozycję, rolę i sposób ukształtowania sądownictwa właściwego w sprawach z zakresu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich oraz swoistości procesowe postępowań przed organami regulacji gospodarczej. W końcowej fazie rozważań przeanalizowano odrębności krajowego modelu regulacji gospodarczej na podstawie prawa krajowego i praktyki jego stosowania. Rozdział



zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2022 r. ■