

Mirosław Antonowicz¹

REGULACJA RYNKU JAKO ŹRÓDŁO POPRAWY FUNKCJONOWANIA RYNKU USŁUG TRANSPORTU KOLEJOWEGO W PRZEWOZACH ŁADUNKÓW

Streszczenie

Autor w swoim artykule podjął temat regulacji rynku transportu kolejowego w przewozach ładunków. Dokonał analizy pojęcia regulacji rynku. Przedstawił podstawowe problemy regulacyjne, występujące w transporcie kolejowym. Zarysował efekty pozytywne regulacji, skutkujące rozwojem podmiotowym rynku i konkurencją. Ogólny wniosek nie jest optymistyczny. Udziały w rynku kolejowego transportu w przewozach ładunków maleją. Bez dalszych aktywnych działań prorozwojowych i regulacyjnych sytuacja niewiele się zmieni.

Słowa kluczowe: rynek usług transportowych, regulacja rynku, urządzenia kluczowe

REGULATION OF MARKET AS WAY TO BOOST FREIGHT RAILWAY SECTOR

Abstract

The author discusses the issue of regulations concerning the sector of railway freight transportation. The concept of market regulation in general is analyzed, with particular attention to the problems arising in the course of the regulation process of the industry in question. The author outlines the positive effects of market regulation, leading to a development of the market, as well as increased competition. The general conclusion is not optimistic. The market share of the railway transport has been decreasing. The situation will not improve unless active pro-development and regulatory action is taken.

Key words: rail transportation market, market regulation, key devices

Wstęp

Funkcjonowaniu współczesnego rynku usług transportu kolejowego towarzyszą zazwyczaj procesy konkurencyjne. Treścią procesów konkurencyjnych jest zarówno mechanizm rozbieżności interesów sprzedawców usług transportowych w stosunku do innych sprzedawców, jak i nabywców usług transportowych wobec innych nabywców usług transportowych. Podmioty rynkowe dążą zazwyczaj do powiększania własnych korzyści kosztem korzyści konkurentów. Tracący korzy-

¹ dr Mirosław Antonowicz – Akademia Leona Koźmińskiego, Katedra Marketingu

ści dążą do podejmowania działań temu przeciwdziałających, tym bardziej, jeśli powezną w procesie decyzyjnym np. informację o aspektach cenowych kontraktu, czy nadużywania pozycji dominującej na rynku. Mogą tym samym zwracać się do właściwych organów, np. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Urzędu Transportu Kolejowego, który z mocy prawa pełni rolę regulatora rynku w transporcie kolejowym, celem zbadania i wyjaśnienia powyższych dylematów. Wprowadzenie konkurencji w transporcie kolejowym wymaga zapewnienia podmiotom wchodzącym na rynek dostępu do infrastruktury kolejowej. Kwestia dostępu do infrastruktury to bardzo istotne zagadnienie z uwagi na problem występowania w branżach sieciowych, a za taką uznajemy transport kolejowy, urządzenia kluczowego. Z reguły wówczas mamy do czynienia z tzw. rynkiem powiązonym², składającym się z dwóch subrynków: rynku urządzeń kluczowych oraz rynku świadczenia usług z wykorzystaniem tych urządzeń. Rynek powiązany podlega regulacji ze strony instytucji regulatora przy użyciu mechanizmu niezależnej regulacji.

Celem artykułu jest nakreślenie problemów regulacyjnych oraz roli regulacji jako instrumentu poprawy funkcjonowania rynku usług, świadczonych przez transport kolejowy.

1. Istota regulacji rynku w transporcie kolejowym³

W nauce polskiej zarówno w zakresie ekonomii, jak i prawa administracyjnego niezależna regulacja jest instytucją nową. Jej podstawą jest ogólna zasada, mówiąca o oddzieleniu od siebie w poszczególnych gałęziach, np. w transporcie kolejowym części infrastrukturalnej i przewozowej, a w przypadku usług publicznych – funkcji zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów. W ocenie np. T. Skoczego⁴ zasada ta polega przede wszystkim na zapewnieniu w trybie preskryptywnych działań *ex ante*, podejmowanych przez niezależne instytucje publiczne dostępu do infrastruktury liniowej (m.in. linii kolejowych) i innych urządzeń kluczowych, np. terminali towarowych, kontenerowych, torów ogólnego użytku. Regulacja udostępniania infrastruktury powinna dotyczyć wszystkich podmiotów spełniających określone kryteria – uczestników rynku (konkurentów i potencjalnych konkurentów) na warunkach przejrzystych i niedyskryminacyj-

² J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 12.

³ Wykorzystano i uzupełniono wcześniejsze opracowania autora, np. M. Antonowicz, *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1; M. Antonowicz, J. Majewski, *Orientacja marketingowa urzędu administracji publicznej na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 775, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 30, Szczecin 2013.

⁴ T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 24 oraz idem, *Uwagi w sprawie problemów niezależnej regulacji sektorowej* (materiał niepublikowany), Warszawa 2007, s. 17.

nych, za odpowiednią opłatą. Funkcja ta realizowana jest w drodze stanowienia norm prawnych, kreujących taki obowiązek, oraz wydawania przez instytucję regulacyjną decyzji określających warunki, na jakich ten obowiązek będzie realizowany przez właściciela urządzeń kluczowych. Niejednokrotnie przybiera również formę decyzji rozstrzygających spory między zarządcami i przewoźnikami, a także nakładania kar, jeśli obowiązki i decyzje regulacyjne nie są realizowane właściwie.

Analizując zagadnienie, W. Hoff definiuje regulację jako uwarunkowaną prawnie metodę oddziaływania państwa na gospodarkę, polegającą na wydawaniu decyzji administracyjnych, nakazujących przedsiębiorstwom wykonywanie określonych obowiązków, związanych z rynkiem⁵. Przy czym należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o pojedyncze naruszenia konkurencji, lecz o funkcjonowanie rynku jako całości. Oznacza to, że aby prowadzić regulacje w sposób właściwy należy posiadać dogłębną znajomość rynków regulowanych oraz wypracowane metody analizy rynku sektorów sieciowych.

Rynek w tym ujęciu, jak zauważa W. Hoff, należy pojmować w ujęciu funkcjonalnym i dynamicznym w odniesieniu do zjawisk ekonomicznych, określając ramy, w których działają siły konkurencji i dokonując analizy funkcjonowania sił konkurencji oraz np. rodzaju usług w określonym przedziale czasowym⁶. W ramach prowadzonej analizy problematyki regulacji należy zwrócić uwagę na rolę regulacji w dzisiejszym warunkach w rozumieniu proponowanym przez J. Stiglitz. Twierdzi on, że celem regulacji jest zapewnienie działania konkurencji wszędzie tam, gdzie to jest możliwe oraz niedopuszczenie do nadużywania dominującej pozycji rynkowej przez monopole naturalne (np. poprzez podnoszenie cen) w tych gałęziach, w których nie ma miejsca na konkurencję⁷.

Dla pełnego obrazu i rozumienia problematyki należy przytoczyć pojęcie regulacji, proponowane przez R. Nagaję, o charakterze bardziej czynnościowym⁸. Twierdzi on, że regulacja to podejmowanie działań przez państwo, których celem jest niwelowanie lub naprawianie skutków ubocznych mechanizmu rynkowego oraz stanowienie ram prawnych, które będą usprawniały funkcjonowanie gospodarki. Podstawowym celem regulacji jest zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku poprzez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm. Jest to, jak dowodzi G. Stigler, wykorzystywanie przez państwo prawa przymusu w celu osiągnięcia określonych celów dla danej gałęzi, np. transportu⁹. Jednakże nie oznacza to regulacji wyłącznie administracyjno-prawne, opierającej się na stanowieniu

⁵ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 44.

⁶ Idem, *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, "Master of Business Administration" 2008, nr 3, s. 21.

⁷ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 232.

⁸ *Materiały dydaktyczne dla trenerów w zakresie zarządzania i regulacji rynku kolejowego*, Deloitte Business Consulting, Warszawa 2008, s. 7.

⁹ Ibidem.

i stosowaniu norm prawa administracyjnego w stosunku do negatywnych zjawisk ekonomicznych. Jest raczej odwrotnie – z punktu widzenia ekonomii przesłanką regulacji działalności gospodarczej (w tym tzw. regulacji sektorowej) są niedoskonałości rynku, a uzasadnieniem teoria interesu publicznego. W opinii M. Szydło regulację w naukach ekonomicznych należy rozumieć jako przejaw ingerencyjnego oddziaływania państwa na gospodarkę, mający substytuować naturalne mechanizmy rynkowe, aby realizować interes publiczny¹⁰. Z tego powodu nad właściwą realizacją interesu publicznego czuwa władza publiczna, wykorzystująca swoje instytucje, narzędzia i instrumenty.

Jak wskazują P. Kotler i N. Lee, rolą władzy publicznej jest zapewnienie świadczenia usług o charakterze publicznym, o krytycznym z punktu widzenia interesu publicznego znaczeniu – w tym również w zakresie zaspokajania potrzeb transportowych społeczeństwa i gospodarki¹¹. Urzędem władzy publicznej, pełniącym rolę organu regulacyjnego dla transportu kolejowego w Polsce, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego¹². Jest to instytucja publiczna, która ma za zadanie kształtowanie stosunków i relacji rynkowych między dostawcą urzędującego kluczowego (infrastruktura) a podmiotami korzystającymi z tejże infrastruktury. Stąd też celem działania Urzędu jest przyczynianie się do zaspokajania potrzeb transportowych w wyniku świadczenia usług transportowych przez podmioty rynku kolejowego klientom finalnym. Od instytucji regulatora zależy, czy zapewniony jest wszystkim podmiotom, funkcjonującym na rynku, sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp do sieci kolejowej oraz powiązanych z nią usług, a podaż i jakość usług świadczonych klientom finalnym będzie spełniać wymagania klientów. Tak rozumiana regulacja sektorowa (w tym w transporcie kolejowym) jest częścią regulacji ekonomicznej, która ma realizować cele:

- ekonomiczno-efektywnościowe, nakierowane na zapewnienie akceptowalnego poziomu efektywności działania przedsiębiorstw sektora publicznego;
- społeczne, ukierunkowane na zapewnienie świadczenia usług powszechnych i zagwarantowanie, akceptowanej przez klientów, jakości usług;
- prokonkurencyjne, obejmujące działania nakierowane na zapewnienie i rozwój konkurencji oraz liberalizację rynku.

¹⁰ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 49.

¹¹ P. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 4.

¹² *Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym*, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 1595, art. 10-16.

2. Podstawowe problemy regulacyjne rynku usług transportu kolejowego

Analizując rozważania przedstawione powyżej w kontekście rynku usług transportu kolejowego, należy bardziej dogłębnie zwrócić uwagę na trzy zasadnicze kwestie, którymi są:

- rynek i potrzeba prowadzenia analiz rynku dla celów regulacyjnych;
- teoretyczna podstawa występowania urzędzeń kluczowych, bez których nie można świadczyć usług transportowych oraz
- kwestia opłat za dostęp do infrastruktury.

Rynek transportowy możemy zdefiniować jako proces, za pomocą którego wzajemne oddziaływania nabywców i sprzedających prowadzą do określenia przedmiotu sprzedaży – usług transportowych, ich ilości i cen¹³.

W kontekście rozważań o rynku napotykaemy pierwszy istotny problem. W prawie konkurencji kluczowym pojęciem jest tzw. rynek relewantny (właściwy). Zdefiniowanie rynku właściwego jest niezbędne do określenia pozycji rynkowej danego przedsiębiorcy, mierzonej jego udziałem w rynku. Prawo polskie domniemywa, iż udział w rynku przekraczający 40% wskazuje na posiadanie przez przedsiębiorstwo pozycji dominującej¹⁴. Na rozumienie rynku właściwego składają się w zasadzie dwa pojęcia, tj. rynek w ujęciu produktowym oraz w ujęciu geograficznym¹⁵. Rynek właściwy w ujęciu produktowym obejmuje wszelkie produkty/usługi, które z punktu widzenia konsumenta/nabywcy stanowią substytuty (używane zamiennie, np. z punktu widzenia właściwości, ceny, zastosowania). Rynek właściwy w ujęciu geograficznym obejmuje obszar, na którym warunki konkurencji dla podmiotów są wystarczająco jednorodne, biorąc pod uwagę np. istnienie barier wejścia, preferencje konsumentów, koszty transportu, różnice cen.

Warunkiem udowodnienia zarzutu o wykorzystywaniu pozycji dominującej jest wyznaczenie rynku właściwego, jego granic. Na rynku usług przewozu ładunków transportem kolejowym dylemat wyznaczenia rynku właściwego jest szczególnie istotny i trudny. Oto bowiem np. na pytanie, czy przedsiębiorstwo kolejowe, oferujące usługę przewozu węgla, na rynku usług transportu kolejowego przewozu węgla, na rynku kolejowych przewozów koleją towarów masowych, konkuruje z transportem drogowym, wodnym-śródlądowym, czy konkurencja odbywa się na rynku lokalnych przewozów, rynku krajowym czy ogólnoeuropejskim, odpowiedź jest niezmiernie złożona. Pewną podpowiedzią dla transportu kolejowego jest np. pogląd Komisji Europejskiej, iż nawet pojedynczy port lub lotnisko, niestanowiące samo w sobie części wspólnego rynku, może być uważane za rynek właściwy w ujęciu geograficznym, jeżeli rozsądny dostęp do jego

¹³ Zob. D. Kamerschen, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 4.

¹⁴ *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumenta*, Dz. U. 2007, nr 50 z późn. zm., art. 4.

¹⁵ J. Platanowa-Latanowicz, *Polityka konkurencji*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa – Łódź 2006, s. 37.

urządzeń jest niezbędny do korzystania z dróg transportowych, które są istotne dla innych podmiotów¹⁶. Przykład ten jest znamieny dla przypadków np. suchych portów kolejowych, newralgicznych stacji granicznych, dużych stacji rozrządowych.

Do wyznaczenia rynków właściwych Komisja Europejska zaleca stosowanie testu (SSNIP – *small but significant non-transitory increase in price*), czyli test hipotetycznego monopolisty¹⁷. W teście tym bada się reakcję na trwały wzrost cen na dany produkt/usługę, substytucyjność popytu. Jeżeli w wyniku wzrostu cen, np. na rynku lokalnym, reakcją będzie wybieranie oferentów z innego rynku lokalnego, oznaczać to będzie, że rynek właściwy powinien być definiowany szerzej, jako ogólnokrajowy, europejski. Z punktu widzenia kolejowego transportu towarowego może być zasadnym rozpatrywanie także substytucyjności po stronie podaży usług transportu kolejowego. Jeśli jest się podmiotem dominującym na danym rynku, to podnoszenie powyżej ceny monopolistycznej jest zdecydowanie niekorzystne. Dla takiego przedsiębiorstwa test może prowadzić do wyznaczenia zbyt rozległego rynku właściwego. Zjawisko znane jest jako „błąd celofanowy”¹⁸.

Istotnym problemem, mogącym pojawić się w przypadku ograniczenia wolumenu produktów oraz spadku wielkości potrzeb przewozowych, generowanych przez przedsiębiorstwa, jest nasilenie konkurencji o kontrakty przedłożone na rynek (konkurencja po stronie podaży). Może to prowadzić do zjawiska drapieżności cenowej, oferowania cen niszczycielskich (dumpingu cenowego), czyli oferowania cen usług transportowych poniżej kosztów celem wyparcia/wykluczenia konkurencji. Wymaga to jednak dalszego badania w kontekście, kiedy i w jakim okresie nastąpi odzyskanie poniesionych strat (przychodów), czyli podniesienia ceny po wypchnięciu konkurenta z rynku. W przeciwnym wypadku tego typu wojny prowadzą do zjawiska zawodności rynku i strat wszystkich konkurujących. Dobrym przykładem była sytuacja na rynku budowy autostrad – cena, jako parametr konkurencji o kontrakt, czy nieregulowana konkurencja między dwoma przedsiębiorstwami kolejowymi w zakresie przewozu osób na tych samych trasach.

Drugą ważną kwestię stanowi problematyka dostępu do tzw. urządzeń kluczowych. Teoria urządzeń kluczowych powstała w USA. Wskazuje ona, że przedsiębiorstwo, które ma pozycję dominującą i posiada takie urządzenia i odpowiednie wyposażenie, uniemożliwia dostęp do tych urządzeń/wyposażenia bez obiektywnego uzasadnienia konkurentom lub udziela do nich dostępu, na warunkach mniej korzystnych niż ustalone dla własnych usług, tym samym naruszając zakaz art. 102 TFUE¹⁹. W naukach ekonomii, jak zauważa M. Król, analizując

¹⁶ Ibidem, s. 38.

¹⁷ Ch. Bognard et al., *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bonn – Warszawa 2007, s. 65 i nast.

¹⁸ Ibidem, s. 68-69.

¹⁹ Artykuł 102 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* stanowi: „Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między Państwami Członkowskimi”. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*,

poglądy teoretyków, szeroko akceptowany jest pogląd, że przymusowy dostęp do urządzeń znajdujących się w czyimś posiadaniu powinien mieć miejsce wtedy, gdy spełnione są łącznie cztery istotne warunki²⁰:

- urządzenie jest kontrolowane przez firmę o znaczącej sile rynkowej;
- potencjalni konkurenci nie mają realistycznej możliwości duplikacji urządzenia;
- dostęp do urządzenia jest niezbędny, aby konkurować na rynku niższego lub wyższego szczebla;
- dostęp do urządzenia daje się zapewnić (jest to wykonalne).

Ogólnie w przypadku transportu kolejowego doktryna urządzeń kluczowych stanowi, że tego typu urządzenia powinny być udostępniane przez ich właściciela wtedy, kiedy nie ma obiektywnego powodu, aby odmówić dostępu do tego urządzenia. Badania przeprowadzone w 2004 roku przez prof. M. Zaunera z Uniwersytetu w Sztutgarcie pośród przewoźników i zarządców infrastruktury w Niemczech pozwoliły określić podstawowe urządzenia kluczowe w sektorze kolejowym. Są to²¹:

- sieć kolejowa;
- trakcja kolejowa;
- system ustalania rozkładu jazdy;
- usługi ratunkowe / pomocy kolejowej.

Oczywiście najlepiej jest, gdy udostępnianie odbywa się na zasadach handlowych bez ingerencji administracyjnej regulacji sektorowej. Istotnym przykładem w tej materii jest sprawa *Terminal Railroad*²². Na gruncie teorii urządzeń kluczowych w USA uznano, że przedsiębiorstwo kolejowe, posiadające most, nie może odmówić rywalom prawa dostępu i przejazdu przez tenże most. Dostęp ten winien być na równych zasadach dla wszystkich. Tym samym można postawić tezę, że dostęp np. do punktu kolejowej kontroli fitosanitarnej na granicy wschodniej winien być dokonywany na tych samych zasadach. Z tego powodu dostęp do urządzeń kluczowych rozpatrujemy w ramach zasady TPA (*Third Party Access*). Ta zasada jest tym bardziej istotna, że niektóre urządzenia kluczowe stanowią urządzenia „ostatniej mili”. Stosowanie zasady TPA polega na udostępnieniu przez właściciela lub operatora infrastruktury stronom trzecim w celu dostarczenia towarów / usług klientom strony trzeciej. W transporcie kolejowym oznacza udostępnianie nie tylko infrastruktury liniowej, ale tzw. urządzeń kluczowych i infrastruktury obsługowej podmiotom oferującym usługi w oparciu o te urządzenia. Dostęp do „ostatniej mili” oznacza w transporcie kolejowym umożliwienie operatorom alternatywnym dostępu: bezpośrednio do kontrahenta (fabryki, bocznic

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, data dostępu 10.04.2014 r.

²⁰ M. Król, *Tradycyjny a współczesny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych w UE*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 33, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2012, s. 202.

²¹ Materiały wewnętrzne Urzędu Transportu Kolejowego z 2008 roku.

²² W. Szpringer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Poltext, Warszawa 2010, s. 178.

prywatnej kontrahenta, magazynów), do portów i urządzeń przeładunkowych, do torów przeładunkowych, do granicy (przy zmianie szerokości torów).

Oczywiście problem nie leży tak naprawdę w odmowie dostępu, ale zazwyczaj w proponowanych warunkach oraz najczęściej cenie, która jest zawyżona. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Oscar Bronner GmbH & Co.* z 26 listopada 1998 roku²³ wywołał dyskusję, która zaowocowała znamiennej opinią. Mianowicie ówczesny rzecznik generalny Jakobs stwierdził, że „umożliwienie przedsiębiorcy, który zainwestował w urządzenia i instalacje służące prowadzeniu przez niego działalności gospodarczej wyłącznego i samodzielnego z nich korzystania wspiera w długim okresie konkurencję i służy interesom konsumentów”²⁴. Wymuszone zaś otwarcie dostępu do urządzeń i instalacji może mieć pozytywny wpływ na konkurencję w krótkim czasie, jednak w dłuższym okresie może zakłócić strukturę rynku i zmniejszyć bodźce do inwestycji w konkurencyjne urządzenia i instalacje, hamując w ten sposób innowacje i postęp techniczny”. Zwrócił także uwagę na prawo własności, którego naruszenie musi być szczegółowo uzasadnione, oraz na fakt, że nakładanie na podmioty dominujące obowiązku udostępniania należących do nich urządzeń kłóci się z celami polityki wspierania konkurencji.

W kontekście transportu kolejowego ten pogląd jest istotny tym bardziej, iż orzecznictwo w zakresie urządzeń kluczowych idzie w kierunku poglądu, że urządzenia kluczowe uznane zostaną za niezbędne tylko wtedy, kiedy: brak będzie rzeczywistych urządzeń alternatywnych, nawet gorszych od oryginalnych; istnieją przeszkody prawne, techniczne lub ekonomiczne, które uniemożliwiają duplikację urządzenia; odmowa dostępu prowadzi do wyeliminowania całej konkurencji na rynku właściwym lub odmowa dostępu może blokować pojawienie się produktów, dla których istnieje potencjalny popyt ze strony konsumentów. W warunkach polskich najlepiej być właścicielem takich urządzeń. Właściciel musi zapewnić do nich dostęp, ale udostępnianie odbywać się powinno na zasadzie umowy między właścicielem a przewoźnikiem. Właściciel urządzenia powinien np. mieć prawo ubiegania się o status wyłączenia urządzenia z udostępniania, a decyzje w tym względzie podejmował do tej pory np. Prezes UTK na wniosek, po odpowiednim udokumentowaniu popartym np. sytuacją eksploatacyjną i ekonomiczną. Należy wobec powyższego w przypadku posiadania takich urządzeń ustalić np. *model kontrakt*, uzyskać jego zatwierdzenie przez Prezesa UTK i na tej podstawie zawierać umowy o udostępnianie. Problem polega na ustaleniu niedyskryminujących warunków, ceny, która nie może być zawyżona (punktem odniesienia jest cena, po której udostępniamy infrastrukturę dla własnych potrzeb, związanych ze świadczeniem usług, z wykorzystaniem tejże infrastruktury lub cena oparta na analizie porównań do cen, po których następuje udostępnianie takich urządzeń przez zarządcę infrastruktury po uwzględnieniu warunków lokalnych). Niewykluczone jest zatem pojawienie się tzw. „zarządców ostatniej mili” albo, jak

²³ J. Majcher, op. cit., s. 78.

²⁴ Ibidem, s. 79-80.

przewiduje Komisja Europejska w dyrektywie konsolidacyjnej, dokonanie rozdziału rachunkowego, a nie instytucjonalnego²⁵.

Trzecią ważną kwestią jest problematyka ceny za dostęp do infrastruktury, budząca wiele kontrowersji. Problem tkwi nie tylko w metodzie kalkulacji opłat za dostęp, ale także w metodzie regulacji poziomu opłat; oczywiście metoda oparta na społecznych kosztach krańcowych jest bardziej zasadna niż dotychczasowa metoda kosztów pełnych. Stosowana dotychczas przez Polskę metoda została zakwestionowana przez Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu z dnia 30 maja 2013 roku (sprawa C-512/10), nakazujący obniżenie opłat za dostęp do infrastruktury w Polsce. Wyrok wskazał, iż Polska nie dopełniła wymogów, które na niej ciążyły na mocy art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14, stwierdzających, iż opłaty winny być ustalone na poziomie kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Po raz pierwszy koszt bezpośredni zdefiniowano jako koszty krańcowe. Te koszty w opinii Komisji Europejskiej oznaczają jedynie koszty, które powstają wskutek faktycznego przewozu ładunku pociągiem, a nie koszty stałe, obejmujące oprócz kosztów związanych z przewozem pociągiem również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone nawet wówczas, gdy przewóz pociągiem nie następuje.

Dotychczas w Europie nie ma jednolitego modelu opłat za dostęp do infrastruktury, tym bardziej, że zagadnienie powyższe jest związane z tzw. ekonomią monopolu naturalnego, a z takim zjawiskiem *de facto* mamy do czynienia w sektorze transportu kolejowego. Jeśli mechanizm konkurencji nie działa, nie ma efektywnej wielkości produkcji. Warunkiem efektywności działania jest zrównanie się ceny z kosztem krańcowym. Udostępnianie infrastruktury w oparciu o model kosztów krańcowych występuje w Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Dotacje państwa są nieporównywalnie wyższe, ale i opłaty za dostęp do infrastruktury są niższe (szczególnie w Szwecji). Społeczny koszt krańcowy uwzględniać winien koszty marginalne (tzn. koszty utrzymania i odnowy infrastruktury) i społeczne (koszty zewnętrzne) wytworzenia dodatkowej jednostki. W transporcie kolejowym są to koszty związane z dodatkowym przejazdem pociągu na określonym odcinku infrastruktury transportu kolejowego. Niskie opłaty za dostęp, oparte na kosztach krańcowych, to większe zaangażowanie budżetu państwa w utrzymanie i rozwój tejże infrastruktury, czyli finansowanie znacznej części kosztów z budżetu państwa.

Monopoliści naturalni mogą zapewnić wysoką efektywność. Problemem jest możliwość narzucania wysokich cen i w związku z tym występowanie wówczas spadku wielkości produkcji. W przypadku zarządcy infrastruktury oznacza to mniejszą pracę eksploatacyjną. Stąd też z teorii regulacji i kontroli państwa nad naturalnymi monopolami sieciowymi wynika zasada kontroli tempa wzrostu cen w kontekście ich wpływu na popyt na usługi transportowe. Popyt na usługi trans-

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Strasburg 2012.

portowe jest wynikiem potrzeb transportowych gospodarki. Elastyczność cenowa popytu w przewozach ładunków jest stosunkowo niewielka w krótkim okresie. Nie ma bezpośredniego przełożenia/reakcji zmiany popytu na zmianę ceny tak długo, aż nie pojawi się usługa substytucyjna. Niższe opłaty dają przewoźnikom większe pole manewru rynkowego w kontekście np. marży zysku, a także poprawiają zdolności konkurencyjne. Zależy to jednak od splotu wielu czynników, tym bardziej, że popyt na produkt zarządcy wykazuje niską elastyczność z uwagi na brak substytutu.

3. Efekty regulacji na rynku usług transportu kolejowego

Jednym z przejawów prawidłowej i efektywnej działalności regulacyjnej jest rozwijanie rynku transportu kolejowego i promocja konkurencji. Niezależny regulator wykorzystuje te same instrumenty, które pozostają do dyspozycji władzy publicznej – w tym licencjonowanie, zatwierdzanie cen na dostęp do infrastruktury oraz nadzór i egzekwowanie prawa. Realizuje zadania takie jak²⁶:

- gwarantowanie równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury wszystkim przewoźnikom i użytkownikom²⁷;
- zapobieganie nadużywaniu pozycji przez podmioty zarządzające infrastrukturą;
- ochronę użytkowników infrastruktury przed decyzjami władzy publicznej w zakresie poziomu finansowania jej operatorów;
- przestrzeganie zasad prawidłowości stanowienia cen za dostęp do infrastruktury.

Krzyżowanie się wielu interesów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – powoduje, że sektor kolejowy wymaga szczególnej kontroli regulatora. Odnosi się ona i do instytucji zarządzających infrastrukturą, i do podmiotów prowadzących działalność przewozową, zwłaszcza w newralgicznych segmentach rynku²⁸. Niemniej dotychczasowe działania regulacyjne przyniosły rozwój instytucjonalny rynku usług, świadczonych przez transport kolejowy, mierzony liczbą podmiotów wykonujących przewozy na podstawie licencji. Liczba wydanych licencji na wykonywanie działalności przewozowej w transporcie kolejowym sytuuje Polskę na drugim miejscu w Europie po Niemczech. Dla przykładu w segmencie przewozu osób na koniec 2012 roku aktywne licencje uprawniają-

²⁶ *Railway reform and Changes for the Use of Infrastructure*, ECMT, Paris 2005, s. 57.

²⁷ Szczególnie w przypadku, gdy podmiot zarządzający infrastrukturą jest powiązany minimum z jednym przewoźnikiem. Zob. J. K. Majewski, *Polityka transportowa Polski w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztorą w Pułtusku, Pułtusk 2012, s. 56.

²⁸ Rynek transportowy jest regulowany w oparciu o system koncesji (np. transport lotniczy) lub licencji (np. transport samochodowy i kolejowy). Por. *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 81; J. K. Majewski, op. cit., s. 40.

ce do realizacji działalności, posiadało 35 przewoźników kolejowych, z czego faktycznie realizowało przewozy osób na liniach normalnotorowych 14 podmiotów. W segmencie przewozu towarów na koniec 2013 roku uprawnionych do wykonywania przewozów było ponad 80 przewoźników, z czego 61 faktycznie realizowało przewozy.

Problemem nierozwiązanym, na co wskazuje także Biała Księga²⁹, pozostaje w dalszym ciągu brak pełnego wprowadzenia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. Wynika to z istniejącego w Polsce systemu zasad dostępu do infrastruktury i systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Nierozwiązana w dostatecznym stopniu pozostaje także kwestia równego i niedyskryminacyjnego dostępu przewoźników towarowych do infrastruktury punktowej (terminale, place załadunkowe, rampy, tory boczne, urządzenia kolejowe w portach morskich i na przejściach granicznych). Ogólnie kolejowa infrastruktura punktowa znajduje się we władaniu PKP PLK SA, innych zarządców infrastruktury kolejowej, PKP Cargo Logistics oraz pozostałych podmiotów, jak np. porty morskie czy właściciele terminali, przy czym należy rozróżnić infrastrukturę punktową, wybudowaną ze środków publicznych, oraz infrastrukturę punktową, stanowiącą własność konkretnych spółek prawa handlowego. Pomimo przeprowadzenia zmian, operatorzy nadal wskazują na występowanie utrudnień w dostępie do infrastruktury punktowej, wykorzystywanej ich zdaniem dla budowy przewagi konkurencyjnej na rynku przez różne podmioty. Mimo spadku poziomu stawek jednostkowych za dostęp do infrastruktury na rozkład jazdy 2013/2014 o ponad 20%, nadal pozostają one na stosunkowo wysokim poziomie, stanowiąc barierę w poprawie konkurencyjności międzygałęziowej transportu kolejowego. Zagadnienie to przedstawia rysunek 1.

Symptomy zmiany nastawienia instytucji regulatora przyniósł już rok 2012, kiedy to w ramach przysługujących kompetencji odnośnie do zatwierdzenia stawek za dostęp w rozkładzie jazdy na rok 2013 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wykorzystał swoje uprawnienia jako regulator rynku kolejowego – odmówił³⁰ zatwierdzenia przedstawionej pierwszej wersji stawek, a następnie zatwierdził poprawioną drugą wersję³¹. Zobowiązał jednak PKP PLK SA do przedłożenia w terminie trzech miesięcy następujących dokumentów: planu restrukturyzacji zarządzania infrastrukturą kolejową, który pozwoli zatrzymać rosnące koszty związane z udostępnianiem infrastruktury kolejowej; przejrzystych zasad stosowania marży zysku; harmonogramu działań, zmierzających do dostosowania przyjmowanych do kalkulacji wartości referencyjnych w zakresie dopuszczalnej przed-

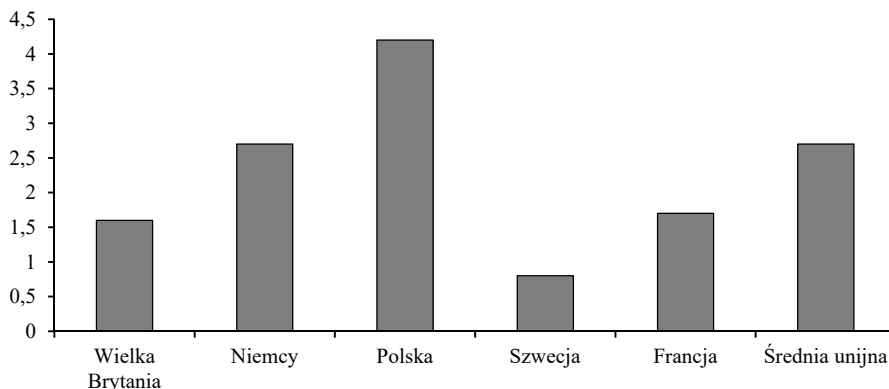
²⁹ *Biała Księga 2013. Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Railway Business Forum, Warszawa – Kraków 2012, s. 54-66.

³⁰ Decyzja Prezesa UTK nr DRRK-WKL-9110-05/12 z dnia 10 kwietnia 2012 r. odmawiająca zatwierdzenia stawek jednostkowych opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej przez przewoźników kolejowych na rozkład jazdy pociągów 2012/2013.

³¹ Decyzja Prezesa UTK Nr DRRK-WKL-9110-13/12 z dnia 24 sierpnia 2012 r. zatwierdzająca stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej przez przewoźników kolejowych na rozkład jazdy pociągów 2012/2013.

kości i masy brutto do wartości występujących w rzeczywistych warunkach funkcjonowania ruchu kolejowego; zaktualizowanego regulaminu przydzielania tras i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych, poszerzonego o informacje o metodzie kalkulacji stawek oraz wszelkie parametry, które mają istotny wpływ na wysokość ponoszonych przez przewoźników opłat.

Rysunek. 1. Przeciętne stawki opłat jednostkowych dla pociągów towarowych w wybranych krajach Unii Europejskiej

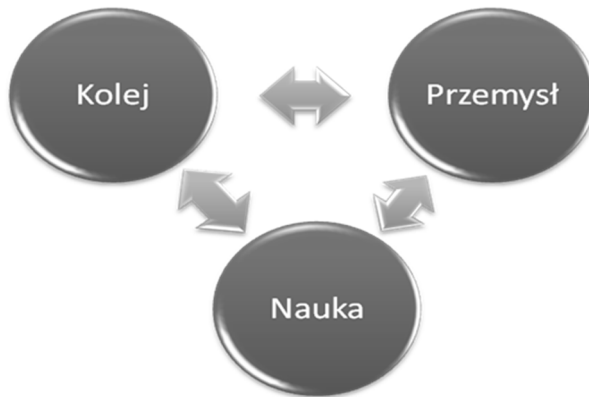


Źródło: opracowanie własne na podstawie IRG-Rail, *Annual Marketing Report*, Bruksela 2014

Zmianie zdecydowanie uległa struktura podmiotowa rynku usług transportu kolejowego. W segmencie przewozu towarów udział przewoźników prywatnych w rynku, np. w wolumenie masy, przekracza 50%, a w mierniku wykonywanej pracy przewozowej stale rośnie, przekraczając w 2014 roku barierę 40% udziału w rynku. Liberalizacja w Polsce rynku usług transportu kolejowego prowadzona jest wg badań Unii Europejskiej, zgodnie z planem³².

³² Zob. *Global Business Services*, "Rail Liberalization Index 2011", IBM, Brussels 2011.

Rysunek 2. Model współpracy dla tworzenia innowacji dla kolei



Źródło: A. Prokopowicz, *Ocena kosztów i korzyści reformy kolei dla gospodarki narodowej – perspektywa makroekonomiczna*, referat wygłoszony na konferencji „Kolej a gospodarka”, Warszawa 2014

Niemniej transport kolejowy notuje spadki udziału w rynku w stosunku do transportu drogowego. Udział transport kolejowego w rynku przewozu towarów w mierniku masy przewiezionnej spadł do poziomu 12,6% w 2013 roku, czyli najniższego w historii. Powyższe sygnały nie budują optymizmu, a działania dotychczasowe nie przynoszą tak potrzebnej gospodarce rewitalizacji transportu kolejowego. Stąd dla rozwoju i podniesienia efektywności kolei niezbędne są interdyscyplinarne innowacje (np. rynkowe, organizacyjne), a także współpraca kolei z przemysłem i nauką. Model takiej współpracy przedstawia rysunek 2. Jest to niezbędne dla osiągnięcia istotnego celu, tj. przeniesienia do 2030 roku drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km na inne środki transportu³³. W celu osiągnięcia tego należy w Polsce wdrożyć w pełni pakiety regulacji unijnych w zakresie np. tworzenia sieci transportowych dla przewozu towarów, rozwoju usług telematycznych. Główne badania i innowacje powinny być ukierunkowane na obniżenie kosztów przewozu towarów oraz poprawę produktywności wykorzystania parku taborowego zarówno poprzez zwiększenie ładowności wagonów, jak i lepsze nimi dysponowanie przy racjonalizacji procesu ich utrzymania technicznego³⁴. Niezmiernie ważnym obszarem z punktu widzenia konkurencyjności kolejowego przewozu ładunków staje się organizacyjne i technologiczne pogodzenie pożądaney masowości przewozów koleją z rozproszoną obsługą klientów. W aspekcie regulacyjnym innowacyjne roz-

³³ Zob. *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, marzec 2011.

³⁴ M. Sitarz et al., *Strategia Rozwoju Przemysłu i Transportu Szynowego w oparciu o innowacje oraz badania naukowe w Polsce do 2030 roku*, PPTS, Warszawa 2014, s. 107.

wiązania w obsłudze tzw. ostatniej mili mogą znacznie uatrakcyjnić ofertę kolei dla nadawców i odbiorców.

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż celem stosowania regulacji powinno być zapewnienie działania konkurencji tam, gdzie jest to możliwe oraz przeciwdziałanie nadużywaniu rynkowej pozycji dominującej przez monopolistę rynkowego tam, gdzie nie ma miejsca na konkurencję (np. przeciwdziałanie nieuzasadnionemu podnoszeniu cen). Podstawą regulacji zawsze powinny być rzetelnie przeprowadzone analizy rynku, bowiem one stanowią źródło decyzji regulacyjnych, czyli administracyjnej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy.

Polski rynek świadczenia usług transportowych uległ w wyniku liberalizacji, regulacji zasadniczym zmianom, jednakże nie przyczyniło się do wzrostu jego znaczenia jako gałęzi transportowej na mapie gospodarczej Polski. Transport kolejowy wymaga zatem dalszych skutecznych przemian, nakierowanych na wzrost efektywności wykorzystania zasobów, produktywności majątku oraz wzrostu wydajności pracy, nie tyle regulacji ograniczających w ramach polityki antymonopolowej, ale regulacji prorozwojowych i pro konkurencyjnych, jak twierdzi B. Liberadzki³⁵.

Niewątpliwie takim zagadnieniem z punktu widzenia administracyjnej regulacji rynku, odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku działalności przedsiębiorstw kolejowych jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych. W raporcie czytamy, iż powyższe zagadnienie jest uregulowane w Polsce na poziomie ogólnych zasad³⁶. Brak jest zasad szczegółowych, właściwych dla rynku transportu kolejowego w Polsce, uwzględniających np. stan i poziom rozwoju rynku.

Bibliografia

1. Antonowicz M., Majewski J., *Orientacja marketingowa urzędu administracji publicznej na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 775, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 30, Szczecin 2013.

³⁵ B. Liberadzki, *Regulacje i ich skuteczność*, [w:] *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, E. Marciszewska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013, s. 21.

³⁶ *Ekspertyza w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych opracowana dla UTK*, KPMG, Warszawa 2013, s. 12.

2. Antonowicz M., *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1.
3. *Biała Księga 2013. Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Railway Business Forum, Warszawa – Kraków 2012.
4. *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, marzec 2011.
5. Bognard Ch. et al., *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bonn – Warszawa 2007.
6. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG)*, Strasburg 2012.
7. *Ekspertyza w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników kolejowych opracowana dla UTK*, KPMG, Warszawa 2013.
8. *Global Business Services*, “Rail Liberalization Index 2011”, IBM, Brussels 2011.
9. Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
10. Hoff W., *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, “Master of Business Administration” 2008, nr 3.
11. IRG-Rail, *Annual Marketing Report*, Bruksela 2014.
12. Kamerschen D., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność” Gdańsk 1991.
13. Kotler P., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.
14. Król M., *Tradycyjny a współczesny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych w UE*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 33, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2012.
15. Liberadzki B., *Regulacje i ich skuteczność*, [w:] *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, E. Marciszewska (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013.
16. Majcher J., *Dostęp do urzędzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
17. Majewski J. K., *Polityka transportowa Polski w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusku, Pułtusk 2012.
18. *Materiały dydaktyczne dla trenerów w zakresie zarządzania i regulacji rynku kolejowego*, Deloitte Business Consulting, Warszawa 2008.
19. Platanowa-Latanowicz J., *Polityka konkurencji*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa – Łódź 2006.
20. Prokopowicz A., *Ocena kosztów i korzyści reformy kolei dla gospodarki narodowej – perspektywa makroekonomiczna*, referat wygłoszony na konferencji „Kolej a gospodarka”, Warszawa 2014.
21. *Railway Reform and Changes for the Use of Infrastructure*, ECMT, Paris 2005.
22. Sitarsz M. et al., *Strategia Rozwoju Przemysłu i Transportu Szynowego w oparciu o innowacje oraz badania naukowe w Polsce do 2030 roku*, PPTS, Warszawa 2014.

23. Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.
24. Skoczny T., *Uwagi w sprawie problemów niezależnej regulacji sektorowej* (materiał niepublikowany), Warszawa 2007.
25. Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
26. Szpringer W., *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Poltext, Warszawa 2010.
27. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
28. *Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym*, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 1595.
29. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumenta*, Dz. U. 2007, nr 50 z późn. zm.
30. *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.

Źródła internetowe

1. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, data dostępu 10.04.2014 r.