

Stefan A. Jarecki

Związek pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 157-163

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stefan A. Jarecki*

ZWIĄZEK POMIĘDZY AKSJOLOGICZNYMI PODSTAWAMI PRAWA REGULACJI RYNKU TRANSPORTU KOLEJOWEGO I PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Celem niniejszego referatu jest udowodnienie związku pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska. Wykazanie, iż u podstaw prawa regulacji rynku transportu kolejowego leżą te same wartości, które stanowią aksjologiczną osnovę prawa ochrony środowiska, a poprzez to obalenie poglądu, zgodnie z którym, aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia rozwiązań regulacyjnych stanowiły wyłącznie wartości gospodarcze.

Za nim szczegółowo przybliżyć tematykę poniższego referatu konieczne jest zdefiniowanie pojęcia regulacji rynku transportu kolejowego. Wyjdźmy od definicji regulacji gospodarczej. W zasadzie, w doktrynie, nie ma sporu co do zakresu treściowego tego pojęcia, pomimo to w praktyce jest ono często dość mylnie rozumiane. Najprościej można powiedzieć, iż regulacja gospodarcza jest pojęciem używanym dla opisu procesów stanowienia, a następnie stosowania norm o charakterze administracyjnoprawnym¹, których celem jest liberalizacja, budowa, a następnie ochrona i rozwój konkurencji we wcześniejszym zmonopolizowanych sektorach sieciowych (infrastrukturalnych), takich

* Mgr Stefan A. Jarecki – pracownik Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zajmuje się pomocą publiczną w sektorze transportu); uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 52.

jak: kolej, energetyka, czy telekomunikacja. To właśnie ze specyfiką owych sektorów, z występowaniem infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieci wiąże się swoistość pojęcia regulacji. Specyficzne cechy sieci – jej ograniczone możliwości techniczne – przepustowe oraz występowanie w jej obrębie monopolu naturalnego² powodują, iż samo otwarcie rynku nie wystarczy dla rozwoju konkurencji, konieczne są bardziej aktywne i władcze działania państwa, związane chociażby z zapewnianiem dostępu do infrastruktury (sieci), czy z zatwierdzaniem taryf i opłat dostępowych, działania te stanowią esencję pojęcia regulacji. W zakresie pojęcia regulacji mieszczą się także działania związane z ochroną dóbr policyjnych i zapewnianiem usług użyteczności publicznej. Wymienia się je celowo oddzielnie i obok działań związanych z budową i rozwojem konkurencji, nie tylko dlatego, że zbudowanie konkurencji jest traktowane jako zadanie pierwszoplanowe, ale dlatego, że działania nakierowane na ochronę dóbr policyjnych, czy zapewnienie usług użyteczności publicznej w sektorach infrastrukturalnych, były realizowane przez państwo od dawna, także w warunkach zmonopolizowanego rynku, wprowadzenie rozwiązań regulacyjnych, postępująca liberalizacja, rodząca i rozwijająca się konkurencja doprowadziły jednak do zmiany układu odniesienia i sposobu wykonywania wskazanych wyżej zadań, nadając związanym z nimi działaniom nowy wymiar. Regulacja rynku transportu kolejowego to nic innego jak regulacja gospodarcza zawężona do jednego sektora sieciowego (infrastrukturalnego) – kolei. Pojęcia regulacji rynku energetyki, telekomunikacji, czy kolei można jednak od siebie odróżniać także na podstawie innych kryteriów niż tylko sektor pod adresem, którego są wprowadzane odpowiednie unormowania. Takimi innymi kryteriami są cele i wartości, które legły u podstaw wprowadzenia poszczególnych rozwiązań.

Już z pobieżnego przeglądu dostępnej literatury można wysnuć wniosek, iż pomimo praktycznej i teoretycznej doniosłości aspektów aksjologicznych regulacji rynku transportu kolejowego, problematyka ta nie stanowi przedmiotu zainteresowania doktryny, pozostając na uboczu prowadzonych badań naukowych.

Fakt ten tym bardziej wydaje się dziwny, jeśli weźmie się pod uwagę, iż regulacja rynku transportu kolejowego, czy ogólnie regulacja gospodarcza,

² Występuje w danym segmencie rynku, wtedy, gdy pojedyncze przedsiębiorstwo może obsłużyć ten rynek po niższych kosztach niż jakakolwiek kombinacja dwóch lub więcej przedsiębiorstw. Monopol naturalny występuje zazwyczaj w obrębie sieciowej działalności gospodarczej. Powoduje on, że w praktyce zbudowanie dwóch, lub więcej sieci na tym samym obszarze jest niemożliwe, a co za tym idzie niemożliwa jest konkurencja na rynku sieci.

jest stosunkowo nowym zjawiskiem, które pojawiło się w polskim prawodawstwie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Regulacja gospodarcza, w tym rynku transportu kolejowego, spowodowała narodziny nowego rodzaju administracji, którą umownie możemy nazwać administracją regulacyjną. Administracja ta niezwykle władczo ingeruje w szereg dóbr, chronionych zarówno w polskim jak i europejskim porządku prawnym np. w prawo własności. Wydaje się, że tak rozległe przemiany, wprowadzenie nowych i w dodatku specyficznych rozwiązań prawnych, powinny być przedmiotem szerokich badań naukowych, pogłębionej refleksji aksjologicznej. Jak już zauważyłem tak się jednak w praktyce nie dzieje. Pomimo, iż większość autorów nie odnosi się w ogóle do aksjologicznych podstaw regulacji rynku transportu kolejowego, to wielu z nich, na marginesie prowadzonego wywodu w sposób mniej lub bardziej świadomy, pośrednio lub bezpośrednio, odnosi się do problematyki wartości leżących u podstaw regulacji rynku transportu kolejowego.

Autorzy traktujący o problematyce aksjologicznych podstaw regulacji transportu kolejowego w ogromnej większości wskazują jedynie na wartości gospodarcze jako na te, które uzasadniają wprowadzenie omawianego rozwiązania, w tym zwłaszcza na konkurencję. Konkurencja rzeczywiście jest wartością samą w sobie, wypełnia wiele funkcji ekonomicznych i społecznych m. in. steruje gospodarką, porządkuje i koordynuje gospodarkę, pośrednio chroni konsumenta, zapewnia redystrybucję dochodów, zabezpiecza prawa i wolności o charakterze gospodarczym, jest narzędziem selekcji przedsiębiorców działających na rynku, a w przypadku transportu kolejowego ma także znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska. Wydaje się, że w odniesieniu do regulacji rynków telekomunikacji i energetyki takie założenie jest prawdziwe, inaczej jest jednak w przypadku regulacji rynku transportu kolejowego. Regulację rynku transportu kolejowego, od innych rodzajów regulacji gospodarczych, odróżnia właśnie to, że u jej podstaw leżą wartości związane z ochroną środowiska. To oczywiście nie znaczy, że regulacja transportu kolejowego nie służy realizacji wartości gospodarczych, czy, że nie miały one wpływu na jej ustanowienie, wręcz przeciwnie są one jej niezwykle istotnym i nieodłącznym elementem, nie mniej jednak, już chociażby z kontekstu historycznego, wynika, iż wartości związane z ochroną środowiska miały duży i bezsprzeczny wpływ na ustanowienia regulacyjnych rozwiązań w transporcie kolejowym.

Należy zauważyć, że kolej, obok żeglugi śródlądowej należy do najbardziej ekologicznych gałęzi transportu. W latach dziewięćdziesiątych coraz większą uwagę zaczęto zwracać na rosnącą emisję dwutlenku węgla, gazów

cieplarnianych i związanego z tym problemu globalnego ocieplenia³. W 1998 r. zużycie energii w sektorze transportu wywołało 28% emisji dwutlenku węgla, prowadzącej do emisji gazów cieplarnianych, szacowano, że jeśli nie zostaną podjęte żadne działania to w 2010 r. emisja dwutlenku węgla wzrośnie o około 50%, osiągając 1,113 mld ton, w stosunku do 739 mln ton z 1990 r. Głównym winowajcą jest transport drogowy, który odpowiada za 84% emisji dwutlenku węgla w całym transporcie⁴. Ponadto niepohamowany rozwój transportu drogowego wiązał się ze znacznym wzrostem zużycia energii, w dodatku pochodzącej z nieodnawialnych źródeł. Tymczasem początek lat dziewięćdziesiątych na kolejach europejskich to zarysowujący się coraz wyraźniej kryzys, i tak małe przewozy ładunków ciągle spadały. Udział kolei w ogólnej masie przewożonych ładunków kształtował się w tym okresie w Europie na poziomie zaledwie 8% i ciągle malał na rzecz transportu drogowego. Podobna sytuacja panowała w przewozach pasażerskich. Wzrost ilości przewożonych ładunków i pasażerów transportem drogowym wiązał się z coraz większymi zagrożeniami dla środowiska, których nie można było wciąż ignorować. Konieczne było podjęcie odpowiednich działań na poziomie Unii Europejskiej. Wyzwaniem była naprawa systemów transportowych, „przejście od transportu drogowego do szynowego, wodnego i publicznego”⁵. W 1990 r. Rada Europejska podkreśliła, iż konieczne jest pełne i skuteczne uwzględnienie aspektów ochrony środowiska w polityce transportowej. Zaapelowano do Komisji Europejskiej by przyspieszyła prace legislacyjne w tym zakresie⁶. Od tej pory naczelną zasadą i wartością europejskiej polityki sektorowej w zakresie transportu stała się zasada zrównoważonego transportu korespondująca z zasadą zrównoważonego rozwoju. W 1991 r. zostaje wydana dyrektywa 91/440/EWG⁷ w sprawie rozwoju kolei wspólnoty, która rozpoczęła długotrwały i bezprecedensowy proces przemian w europejskim kolejnictwie.

³ Obserwowane od połowy XX w. podwyższenie średniej temperatury atmosfery przy powierzchni ziemi i oceanów oraz przewidywane ocieplenie w przyszłości. Za główną przyczynę, uważa się wzrost emisji gazów cieplarnianych. Przewiduje się, iż globalny wzrost temperatury spowoduje wzrost poziomu mórz i oceanów, nasilenie ekstremalnych zjawiska pogodowych, jak również, że zmieni ilość i rozkład opadów atmosferycznych. Inne spodziewane efekty to m.in. zmiany w wydajności upraw, regresja lodowców, czy wymieranie gatunków organizmów żywych.

⁴ Biała Księga „Europejska polityka transportowa 2010: czas na decyzje” z 2001 r. w tłum. S. Romańskiego, Szczecin 2002, s. 16.

⁵ Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 27.

⁶ M. Sulmicki, *Krótką historią reform kolejowych UE*, „Rynek kolejowy” 2007, nr 9, s. 72.

⁷ O.J. L 237 z 24.8.1991 r.

Niezwykle trafną definicję pojęcia zrównoważonego rozwoju przedstawia W. Sztumski, stwierdzając, że zrównoważony rozwój to „proces rozwoju (krajów, miast, biznesu, wspólnot, i.t.d.), który w sposób bezwarunkowy łączy potrzeby teraźniejszego pokolenia ze zdolnością do zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń, a także potrzeby jednych ludzi z potrzebami innych”⁸. Pod pojęciem zrównoważonego transportu należy rozumieć taki system transportowy, który zaspokaja, związane z transportem, potrzeby obywateli, w sposób niezagrażający bioróżnorodności, ekosystemom i zdrowiu ludzi, pozwalając na zachowanie równości międzypokoleniowej. System taki musi być przystępny pod względem ekonomicznym dla wszystkich obywateli, efektywny, dążyć do ograniczenia szkodliwej emisji, musi także zapewniać właściwe funkcjonowanie gospodarki⁹. Można powiedzieć, iż kluczowe dla realizacji zasady zrównoważonego transportu jest zachowanie mniej więcej równego udziału poszczególnych rodzajów transportu w przewozach.

W celu realizacji zasady zrównoważonego transportu konieczne było zahamowanie ekspansji transportu drogowego i doprowadzenie do wzrostu udziału kolei w przewozach. W trakcie wypracowywania odpowiednich rozwiązań prawnych powszechnie przywoływano przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie w tym samym czasie, w którym europejska kolei chyliła się ku upadkowi, koleją przewożono około 40% ładunków¹⁰. Coraz większą uwagę zaczęto zwracać, także, na przyjęte w Stanach Zjednoczonych rozwiązania prawne oparte o konkurencję. Uznano, że reforma kolei, liberalizacja i otwarcie rynku doprowadzi do wzrostu efektywności przedsiębiorstw kolejowych, obniżki cen przy jednoczesnej poprawie jakości usług, a w konsekwencji do wzrostu udziału kolei w przewozach kosztem transportu drogowego. Taka była idea i sens wprowadzenia regulacyjnych rozwiązań w transporcie kolejowym. Zatem można powiedzieć, iż u podstaw wprowadzenia regulacji transportu kolejowego legła zasada zrównoważonego transportu, która ma wymiar wartości ochrony środowiska i która koresponduje z przenikającą cały system prawa ochrony środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. A zatem u podstaw wprowadzenia regulacyjnych rozwiązań

⁸ W. Sztumski, *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, nr 2, s. 73.

⁹ J. Berdo, *Zrównoważony rozwój – w stronę życia w harmonii z przyrodą*, Sopot 2006, s. 65.

¹⁰ B. Liberadzki, *Europejska polityka transportowa*, „Przegląd Komunikacyjny” 2005, nr 12, s. 6.

w transporcie kolejowym legły m.in. te same wartości, które jednocześnie stanowią opokę prawa ochrony środowiska. Poniekąd przypominając, że wartości związane z prawem ochrony środowiska są realizowane przez różne dziedziny prawa, często pozornie niezwiązane z ochroną środowiska, można zażytkować, w tym kontekście, nawet wniosek, że znacznie łatwiej mówić o wartościach ochrony środowiska, niż o wartościach prawa ochrony środowiska. Jeszcze raz należy wyraźnie podkreślić, że podstawę aksjologiczną prawa regulacji rynku transportu stanowią też wartości gospodarcze, w tym zwłaszcza konkurencja, jako wartość sama w sobie. Warto zauważyć, iż konkurencja stała się narzędziem dla osiągnięcia zarówno celów ochrony środowiska, jak i celów gospodarczych.

Dla porządku trzeba dodać, że wartości związane z ochroną środowiska są widoczne w jeszcze jednym miejscu systemu prawnej regulacji transportu kolejowego, choć w inny sposób i w innym wymiarze, a mianowicie w rozwiązaniach dotyczących ochrony dóbr policyjnych. Rozwiązania te służą m.in. zabezpieczeniu środowiska przed zagrożeniami, jakie może wywoływać prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego. Warto zwrócić uwagę, że zupełnie inny jest układ realizacji wartości związanych z ochroną środowiska ogólnie w odniesieniu do regulacji i w odniesieniu do ochrony dóbr policyjnych. Ogólnie w zakresie regulacji wartości związane z ochroną środowiska realizowane są poprzez zespół aktywnie kształtujących rzeczywistość, zmiennych w czasie, wybiegających w przyszłość, działań podejmowanych przez administrację, mających na celu m.in., poprzez rozwój konkurencji doprowadzić do zrównoważenia transportu w Europie, a przez to obniżyć emisję gazów cieplarnianych, poprawiając stan środowiska, a co za tym idzie i jakość życia człowieka. Ochrona dóbr policyjnych w transporcie kolejowym ma zupełnie inny charakter, nie stanowi aktywnego kształtowania rzeczywistości, obejmuje zaś swoim zakresem znaczeniowy zespół stałych działań o charakterze prewencyjnym.

W tym miejscu można by się pokusić o podział wartości, które legły u podstaw wprowadzenia rozwiązań regulacyjnych w transporcie kolejowym na gospodarcze i niegospodarcze, w tym zwłaszcza na wartości ochrony środowiska oraz dywagować nad ich wzajemnym stosunkiem. Nie wydaje mi się to jednak zasadne. Zabieg taki niepotrzebnie zaciemniałby obraz całości. Wartości gospodarcze i niegospodarcze (ochrony środowiska) współistnieją obok siebie, wzajemnie przenikają się, uzupełniają, a niekiedy wzajemnie ścierają.

W niniejszym referacie nie zostały przedstawione poszczególne rodzaje regulacyjnych działań państwa podejmowane w sektorze transportu kolejowego, nie było to jego tematem, stąd trudno pokusić się o jakąkolwiek prak-

tyczną ocenę funkcjonowania wprowadzonych w poszczególnych państwach, pod wpływem prawodawstwa europejskiego, rozwiązań. Pomimo to, można powiedzieć, że efekty są bardzo różne. Unijne regulacje prawne, niestety, nie doprowadziły w pełni do osiągnięcia założonych celów. Przyczyn trzeba szukać po pierwsze w samych unijnych aktach prawnych, w dyrektywach, które nie są do końca konsekwentne, zawierają za dużo wyłączeń, dają państwom członkowskim zbyt dużą swobodę prawotwórczą, która pozwala, niektórym krajom, wprowadzać rozwiązania prawne, w istocie sprzeczne z duchem liberalizacji, czego klasycznym przykładem jest Francja¹¹. Nie trudno zauważyć, iż część państw członkowskich, w praktyce, jest wysoce niechętna liberalizacji transportu kolejowego, przynajmniej opóźniając wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych.

Taki stan rzeczy, w dużej mierze, wynika ze stopnia świadomości poszczególnych państw odnośnie wartości, które były podstawą stworzenia regulacyjnych rozwiązań w transporcie kolejowym.

¹¹ J. Engelhardt, *Pakiety liberalizacyjne w transporcie kolejowym i ich wpływ na konkurencyjność kolei*, „Transport i komunikacja” 2007, nr 1, s. 54.