

Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Cele działalności i funkcje ERA w latach 2004–2014
- III. Zakres działalności regulatorów rynku kolejowego w wybranych krajach UE
 1. Funkcje regulatorów krajowych rynków kolejowych w świetle prawa unijnego
 2. Przegląd funkcji regulatorów rynków kolejowych w wybranych krajach
 3. Regulatorzy rynku kolejowego w Niemczech
- IV. Analiza zakresu działalności UTK w Polsce
 1. Miejsce regulatorów w systemie instytucjonalnym transportu kolejowego w Polsce
 2. Struktura organizacyjna UTK
 3. Analiza zadań wykonywanych przez UTK
 - 3.1. Kształtowanie stawek dostępu do infrastruktury kolejowej
 - 3.2. Nadzór nad rynkiem kolejowym
 - 3.3. Monitorowanie i analiza rynku kolejowego
 - 3.4. Działania w zakresie zapewnienia przestrzegania praw pasażerów
- V. Podsumowanie

Streszczenie

W artykule została przeanalizowana rola, funkcje i zadania regulatorów rynków kolejowych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. W pierwszej części przedstawiono, w jakim kierunku w latach 2004–2014 zmieniał się zakres kompetencji Europejskiej Agencji Kolejowej (dalej: ERA). Następnie dokonano przeglądu zakresu podstawowych funkcji, struktury organizacyjnej oraz poziomu niezależności urzędów regulujących sektor kolejowy w krajach członkowskich UE, szczególnie w Niemczech. Ostatnia część opracowania zawiera analizę pozycji i działalności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) w poszczególnych obszarach kompetencji tego regulatora.

Słowa kluczowe: sektor sieciowy; regulacja; transport kolejowy; urząd regulacyjny; UTK; ERA; EBA; rynek kolejowy; IV Pakiet Kolejowy; Polska; Niemcy; UE.

I. Wprowadzenie

Transport kolejowy, obok elektroenergetyki, telekomunikacji czy sektora gazowego, zaliczany jest do sektorów infrastrukturalnych (*infrastructure industries*), zwanych także sektorami sieciowymi

* Doktor habilitowany nauk ekonomicznych; pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; e-mail: jpierie@sgh.waw.pl.

(*network industries*). Prowadzenie działalności gospodarczej w tych sektorach wiąże się w sposób trwały i nierozzerwalny z istnieniem, eksploatacją, utrzymaniem i rozwijaniem sieci infrastruktury technicznej (stąd anglojęzyczne pojęcie *network-bound sectors*). Usługi świadczone za pomocą tych sieci mają zazwyczaj atrybut użyteczności publicznej i wiążą się z obowiązkiem zapewnienia powszechnej dostępności podstawowych, niezbędnych dla społeczeństwa dóbr (*Public Service Obligation* – PSO). Ponieważ w roli zarządców infrastruktury sieciowej często nadal występują przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, niezbędne jest zapewnienie podmiotom trzecim niedyskryminacyjnego dostępu do elementów infrastrukturalnych (tzw. *Third-Party Access* – TPA)¹. Dla zapewnienia skutecznej liberalizacji sektorów sieciowych i nadzoru nad określonym rynkiem w Europie i Polsce w ostatnim dziesięcioleciu powołane zostały organy regulacyjne (w literaturze anglojęzycznej nazywane *regulatory body*, *regulatory authority*, *regulatory agency* lub *regulator*). Nadzór na poziomie europejskim powierzono agencjom unijnym, których liczba zwiększyła się z trzech w 1993 r. do siedemnastu w 2004 r., a następnie do trzydziestu pięciu w 2014 r. Na poziomie narodowym wymaga się natomiast utworzenia ich odpowiedników. Kluczowym jest odpowiednie ukształtowanie kompetencji organu regulacyjnego, a przede wszystkim zapewnienie jego niezależności: prawnej, organizacyjnej, decyzyjnej i finansowej².

Rosnąca liczba organów powoływanych do regulacji poszczególnych sektorów w państwach członkowskich (określana mianem *agentification*) oraz coraz większe zaangażowanie organów unijnych w procesy regulacji tych sektorów (tzw. *the EU regulatory state*) doprowadziły do powstania sieci regulatorów i wykształcenia się pojęcia „wielopoziomowej regulacji” (*multi-level regulation*). Jednym ze skutków tego procesu jest zwiększenie interakcji pomiędzy tymi podmiotami, a także konflikty, które się pojawiają na różnych szczeblach³.

W transporcie kolejowym, w Polsce i innych krajach członkowskich UE⁴ powołano niezależne organy regulacyjne, a na poziomie ogólnounijnym utworzona została Europejska Agencja Kolejowa (*European Railway Agency* – ERA). Po opublikowaniu przez Komisję Europejską 30 stycznia 2013 r. propozycji IV pakietu kolejowego, w Polsce rozpoczęła się dyskusja dotycząca skutków związanych z proponowanym rozszerzeniem roli i kompetencji ERA w stosunku do organów krajowych⁵.

Celem artykułu jest analiza roli i zadań regulatorów rynków kolejowych w krajach członkowskich. Najpierw dokonano przeglądu zakresu podstawowych funkcji, struktury organizacyjnej oraz poziomu niezależności urzędów regulujących sektor kolejowy w wybranych krajach UE. Szczególną uwagę poświęcono roli i relacjom występującym między regulatorami rynku kolejowego w Niemczech. Ostatnia część artykułu zawiera ocenę pozycji i działalności UTK w wybranych obszarach kompetencji tego organu regulacyjnego.

¹ Por. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 52–63.

² Por. M. Gajdus, A. Laszczyk, *Wprowadzenie konkurencji na polskim rynku kolejowych przewozów osobowych a kształt regulacji sektorowej*, [w:] M. Pawelczyk, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wybrane zagadnienia infrastrukturalne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 28.

³ Zob. D. Geradin, R. Munoz, N. Petit (eds.), *Regulation Through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar Publishing, 2005; *Regulation at different levels of government*, [w:] R. Balwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Second edition, Oxford 2012, s. 371–408.

⁴ Z wyjątkiem Irlandii oraz krajów, które nie posiadają kolei (Islandia, Cypr i Malta).

⁵ W marcu 2013 r. zostało przygotowane i przekazane do Komisji Europejskiej stanowisko RP dotyczące wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylającej rozporządzenie (WE) nr 881/2004. W poszczególnych krajach członkowskich odbyły się liczne konferencje krajowe i międzynarodowe. Jedną z dyskusji na ten temat z udziałem przedstawicieli KE, IRG-Rail, urzędów regulacyjnych z kilku krajów UE oraz naukowców miała miejsce 29.11.2013 r. we Florencji podczas forum *Current Challenges of Rail Regulators in Europe: The European Regulators' View* zorganizowanego przez Florence School of Regulation. Zob. „Rail regulatory divergence”: does it matter?, *European Transport Regulation Observer*. Pobrano z: <http://fsr.eu.eu/Documents/WorkshopPaper/Transport/2013/131129-ETRObserverRailwayRegulation.pdf> (05.07.2014 r.).

II. Cele działalności i funkcje ERA w latach 2004–2014

Europejska Agencja Kolejowa została powołana na mocy Rozporządzenia (WE) 881/2004⁶. Główny cel jej działania został zdefiniowany w art. 1 jako „współdziałanie w sprawach technicznych, we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności systemów kolejowych oraz w rozwijaniu wspólnego podejścia do bezpieczeństwa w europejskim systemie kolejowym, celem wsparcia budowy europejskiego obszaru kolejowego bez granic, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa”. W rozporządzeniu określone zostały także rodzaje podejmowanych przez Agencję działań, jej struktura, zasady działalności i finansowania. Tworzenie Agencji rozpoczęło się w 2005 r. i zostało zakończone w połowie 2006 r. Pod koniec 2012 r. Agencja zatrudniała 139 osób⁷.

Pierwotny zakres kompetencji Europejskiej Agencji Kolejowej został w znacznym stopniu rozszerzony w rozporządzeniu nr 1335/2008 zmieniającym rozporządzenie w sprawie Agencji, m.in. w zakresie wzajemnego uznawania taboru kolejowego oraz prawa nadzoru nad jednostkami notyfikowanymi⁸. Europejska Agencja Kolejowa pełni obecnie następujące funkcje:

- wzmocnienie bezpieczeństwa europejskiego systemu kolei;
- poprawa poziomu interoperacyjności europejskiego systemu kolei;
- wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS);
- udział w tworzeniu europejskiego systemu wydawania świadectw dla warsztatów naprawczych dla taboru kolejowego;
- udział we wdrożeniu jednolitego systemu szkoleń i uznawania kompetencji maszynistów kolejowych.

Do zadań Agencji wspierających wdrażanie dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei⁹ należą: przygotowywanie i zalecanie wspólnych metod i celów bezpieczeństwa; uzyskiwanie pomocy od podlegających jej zespołów ekspertów w sektorze; przeprowadzanie konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami reprezentującymi klientów przewozów towarowych i pasażerów na szczeblu europejskim; zapewnianie ciągłej kontroli wydajności bezpieczeństwa; sporządzanie publicznego sprawozdania w odstępach dwuletnich; prowadzenie bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa kolei; zapewnienie sieci kontaktów i współpracy władz krajowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kolejowe i organów odpowiedzialnych za badanie wypadków kolejowych w celu ułatwienia wymiany doświadczeń i rozwoju wspólnej kultury bezpieczeństwa kolejowego.

Agencja odpowiada również za poprawę poziomu interoperacyjności europejskiego systemu kolejowego, którego celem jest uzyskanie kompatybilności różnych krajowych systemów kolejowych działających w państwach członkowskich poprzez usunięcie bądź zmniejszenie barier technicznych. W tym obszarze Agencja ma za zadanie organizować prace służące tworzeniu

⁶ Rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 881/2004 z 29.04.2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE 2004 L 164/1).

⁷ Siedziba główna ERA wraz ze wszystkimi biurami mieści się we francuskim Valenciennes, natomiast centrum konferencyjne – w Lille. Pod koniec 2012 r. Agencja zatrudniała 139 osób. Zob.: ERA, *Annual activity report 2012*. Pobrano z: <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Pages/Annual-Report-2012.aspx>, s. 53 (15.06.2013 r.).

⁸ Rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 1335/2008 z 16.12.2008 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE 2008 L 354/51).

⁹ Dyrektywa 2004/49/WE PE i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwu kolejowemu, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 2004 L 220/16).

i uaktualnianiu tzw. Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (TSI), a także kierować nimi. Oprócz tego Agencja publikuje co dwa lata sprawozdanie o postępach zrealizowanych w dziedzinie interoperacyjności.

Art. 15 rozporządzenia w sprawie Agencji upoważnia ją do dokonywania – na wniosek Komisji Europejskiej – oceny wniosków o finansowanie kolejowych projektów infrastrukturalnych ze środków wspólnotowych pod kątem interoperacyjności oraz spójności danego systemu, na przykład w ramach projektów wdrażających ERTMS.

ERA nie posiada uprawnień decyzyjnych jako takich, ale może składać opinie, zalecenia wnioski na ręce Komisji Europejskiej. Jest organem niezależnym, ściśle współpracującym z ekspertami w tej dziedzinie. Agencja wspiera Komisję Europejską i państwa członkowskie w zakresie harmonizacji unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, a także monitoruje postępy w tym zakresie oraz dokonuje ewaluacji ekonomicznej. Agencja odgrywa coraz większą rolę w procesach rozpowszechnienia informacji o transporcie kolejowym, edukacji i szkoleniu personelu kolejowego, w tym maszynistów. Dąży do pełnienia funkcji koordynatora i miejsca, gdzie spotykają się wszyscy gracze rynku kolejowego (*the only place where all the railway actors meet*).

W świetle projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004, który jest jednym z sześciu aktów prawnych tworzących IV pakiet kolejowy¹⁰, rola Agencji w kolejnych latach ma dalej się zwiększać.

III. Zakres działalności regulatorów rynku kolejowego w wybranych krajach UE

1. Funkcje regulatorów krajowych rynków kolejowych w świetle prawa unijnego

Zgodnie z art. 10 ust. 7 dyrektywy nr 2001/12/WE¹¹ oraz art. 30 dyrektywy nr 2001/14/WE¹² w każdym kraju członkowskim UE¹³ miał być powołany organ regulacyjny (*regulatory body*), którego podstawowym zadaniem będzie nadzór nad niedyskryminacyjnymi warunkami dostępu do infrastruktury kolejowej, systemem ustalania i pobierania opłat oraz przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Organ regulacyjny ma pełnić funkcję instytucji odwoławczej wobec decyzji podejmowanych przez zarządcę infrastruktury lub przewoźnika kolejowego w zakresie występowania praktyk dyskryminacyjnych lub monopolistycznych w przydzielaniu dostępu do sieci kolejowej. Organ ma też sprawować nadzór nad każdą negocjacją pomiędzy podmiotem, który zgłosił wniosek o przydzielenie dostępu a zarządcą infrastrukturą, i interweniować, jeśli uzna to za konieczne. Posiada on także prawo żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców oraz stron trzecich w danym kraju członkowskim. Od decyzji regulatora powinno przysługiwać prawo odwołania się w drodze prawnej. Funkcje odwoławcze i kontrolne w stosunku do regulatora mogą być przypisywane odrębnym organom.

¹⁰ Propozycje zmian zostały omówione w: A. Mężyk, *Zmiany regulacji unijnego rynku transportu kolejowego ujęte w propozycjach czwartego pakietu kolejowego*, „Technika Transportu Szynowego” 2013, nr 5, s. 9–15.

¹¹ Dyrektywa 2001/12/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE 2001 L 75/1).

¹² Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. WE L 75/29).

¹³ Z wyjątkiem Irlandii oraz krajów, które nie posiadają kolei (Islandia, Cypr i Malta).

Z punktu widzenia normatywnego dobrze funkcjonujący organ regulacyjny powinien cechować się¹⁴: neutralnością w podejmowaniu decyzji; stabilnością i przewidywalnością działań; obiektywizmem i brakiem dyskryminacji w stosunku do poszczególnych uczestników rynku; przejrzystymi zasadami funkcjonowania.

Jedną z głównych przesłanek powołania wyspecjalizowanych regulatorów jest uniezależnienie ich decyzji od aktualnych wpływów politycznych. Problem niezależności regulatora w transporcie kolejowym, podobno jak w sektorze energetycznym czy innych sektorach sieciowych, wciąż jest przedmiotem dyskusji pomiędzy interesariuszami. Nawet instytucje i środowiska głoszące oraz domagające się niezależności regulatora nie są do końca zgodne czy całkowite odpolitycznienie jest możliwe¹⁵.

W świetle zapisów art. 30 ust. 1 dyrektywy nr 2001/14/WE¹⁶ regulatorem może być minister właściwy ds. transportu lub każdy inny organ administracji rządowej, o ile zostanie zagwarantowana jego niezależność organizacyjna, finansowa, prawna i decyzyjna wobec zarządców infrastruktury, organu pobierającego opłaty za dostęp, organu przydzielającego ten dostęp czy wnioskodawcy (przewoźników kolejowych). W praktyce regulator musi być bezstronny również w stosunku do władz centralnych, samorządowych lub inwestorów prywatnych. Dlatego też w przypadku umiejscowienia regulatora w strukturze ministerstwa odpowiedzialnego za transport i podlegania odpowiedniemu ministrowi trudno mówić o autonomii takiego regulatora¹⁷.

Art. 31 dyrektywy nr 2001/14/WE oraz art. 57 ust. 1 dyrektywy 2012/34/WE zaleca współpracę oraz wymianę informacji i doświadczeń między poszczególnymi regulatorami krajowych rynków kolejowych w UE. Intensyfikacji współpracy między tymi regulatorami ma sprzyjać utworzona 9 czerwca 2011 r. Grupa Niezależnych Regulatorów Kolejowych IRG-Rail (*Independent Regulators' Group – Rail*), której członkami są obecnie urzędy z 22 krajów europejskich¹⁸. IRG-Rail działa jako platforma współpracy, wymiany informacji i najlepszych praktyk między krajowymi organami regulującymi rynki kolejowe w celu sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom w zakresie regulacji transportu kolejowego oraz promowania spójnego stosowania wspólnotowych ram regulacyjnych. Współpraca odbywa się w ramach grup roboczych, a wspólne stanowisko jest publikowane w postaci raportów dotyczących określonych obszarów regulacji (*Position Paper*), jak również rocznych raportów monitorujących rynek kolejowy (*Annual Market Monitoring Report*)¹⁹.

2. Przegląd funkcji regulatorów rynków kolejowych w wybranych krajach

Porównanie zakresu działalności regulatorów rynku kolejowego powołanych i funkcjonujących w różnych krajach UE pokazuje, że role i zadania urzędów regulacyjnych, stopień ich niezależności oraz umiejscowienie w systemie instytucjonalnym sektora kolejowego oraz systemie administracji rządowej istotnie się różnią (zob. tab. 1 i 2).

¹⁴ Por. z kryteriami stosowanymi przez OECD, opisanymi w niniejszym opracowaniu na s. 17–19 oraz zawarte w: *Summary of discussions*, [w:] OECD, *Better Economic Regulator: The Role of the Regulator*, ITF Roundtable Tables, No.150, OECD Publishing, 2011, s. 18.

¹⁵ Zob. T. Winsor, *Effective Regulatory Institutions: The Regulator's Role in the Policy Process, including Issues of Regulatory Independence*, [w:] OECD, *Better Economic Regulator...*, s. 86–87; S. Laskowski, *Regulacja rynku energii elektrycznej*, „Acta Energetica” 2009, nr 2, s. 64–65.

¹⁶ Aktualnie jest to art. 55 ust. 1 dyrektywy 2012/34/WE PE i Rady z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343/32).

¹⁷ Por. *Regulacja rynku kolejowego w Europie*, „Rynek Kolejowy” 2005, nr 6, s. 16–17; M. Gajdus, A. Laszczyk, *Wprowadzenie konkurencji na polskim rynku kolejowych przewoźników osobowych a kształt regulacji sektorowej*, op. cit., s. 28.

¹⁸ Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Danii, Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Francji, Macedonii, Niemiec, Grecji, Łotwy, Luksemburgu, Norwegii, Polski, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Węgier.

¹⁹ Pobrano z: www.irg-rail.eu/public-documents/2013/ (05.07. 2014).

W Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Danii, Grecji, Polsce, Rumunii, na Słowacji, we Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii zadania regulatora ograniczone są do sektora kolejowego, natomiast w Belgii, Finlandii, Szwecji, Portugalii i na Węgrzech zakres działalności obejmuje również inne gałęzie transportu, a w Holandii, Estonii, Niemczech, Luksemburgu, Słowenii, na Litwie i Łotwie – sektory sieciowe. W dziewięciu krajach (Bułgarii, Czechach, Finlandii, Polsce, Portugalii, Słowacji, Szwecji, Węgrzech, Wielkiej Brytanii) na regulatorów rynku kolejowego nałożono także obowiązki związane z bezpieczeństwem, wynikające z zapisów art. 16 dyrektywy 2004/49/WE. W pozostałych krajach, m.in. w Niemczech i Francji, do zadań związanych z zapewnieniem i nadzorem nad bezpieczeństwem systemów kolejowych utworzono osobne urzędy (*National Safety Authority* – NSA). Mimo to w większości krajów UE funkcję NSA pełnią jednostki nadzorowane przez ministerstwa odpowiedzialne za transport²⁰.

Tabela 1. Porównanie funkcji regulatorów rynków kolejowych w krajach UE

Kraj	Nazwa regulatora [w nawiasach nazwa w j. ang.]	Strona www	Funkcje:		
			regulacja rynku	bezpieczeństwo	prawa pasażerów
BG	<i>Изпълнителна агенция “Железопътна администрация”</i> [Railway Administration Executive Agency]	www.iaja.government.bg	✓	✓	✓
CZ	<i>Dražni urad</i> [The Rail Authority]	www.ducr.cz	✓	✓	✓
HU	<i>Nemzeti Közlekedési Hatóság</i> (NKH) [National Transport Authority (NTA) – Department of Railway Regulation]	www.nkh.gov.hu	✓	✓	✓
UK	<i>Office of Rail Regulation</i> (ORR)	www.rail-reg.gov.uk	✓	✓	✓
PL	<i>Urząd Transportu Kolejowego</i> (UTK) [Office for Railway Transport]	www.utk.gov.pl	✓	✓	✓
PT	<i>O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) / Transportes Terrestres. I.P. Unidade de Regulação Ferroviária</i> (URF) [Institute for Mobility and Transport, Railway Regulatory Body]	www.imt-ip.pt www.urf.imtt.pt	✓	✓	✓
FI	<i>Trafi</i> [Finnish Transport Safety Agency]	www.trafi.fi	✓	✓	
SE	<i>Transportstyrelsen</i> [Swedish Transport Agency]	www.transportstyrelsen.se	✓	✓	
SK	<i>Urad pre Reguláciu železnickej dopravy</i> (URZD) [Railway Regulatory Authority]	www.urzd.sk	✓	✓	

²⁰ Por. ATKearney, *Bilans otwarcia UTK*, Wersja skrócona, Raport końcowy, 07.08.2012 r. Pobrano z: www.utk.gov.pl/download/1/3660/UTK_Bilans_otwarcia.pdf, s. 40–42 (05.05.2013).

Kraj	Nazwa regulatora [w nawiasach nazwa w j. ang.]	Strona www	Funkcje:		
			regulacja rynku	bezpieczeństwo	prawa pasażerów
AT	<i>Schienen-Control GmbH</i> (monitoring) <i>Schienen-Control Kommission</i> (skargi)	www.schienencontrol.gv.at	✓		✓
EL	<i>Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων</i> (ΠΑΣ) [Regulatory Authority for Railways (RAS)]	www.ras-el.gr	✓		✓
LV	<i>Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija</i> (SPRK) [Public Utilities Commission (PUC)] <i>Valsts dzelzceļa administrācija</i> [State Railway Administration of Latvian Republic]	www.sprk.gov.lv www.vda.gov.lv	✓		✓
NL	<i>De Autoriteit Consument & Markt</i> (ACM), poprzednio <i>Nederlandse Mededingingsautoriteit</i> (NMa) [The Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM), przed 1.01.2013 – The Netherlands Consumer Authority, the Netherlands Competition Authority]	www.acm.nl (www.nmanet.nl)	✓		✓
BE	<i>Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal</i> [The Regulatory Service for Railway Transport and for Brussels Airport Operations]	www.regul.be	✓		
DE	<i>Bundesnetzagentur</i> [Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and Railway]	www.bundesnetzagentur.de	✓		
DK	<i>Jernbanenævnet</i> [Danish Railway Regulatory Body]	www.jernbanenaevnet.dk	✓		
EE	<i>Konkurentsiamet</i> [Estonian Competition Authority]	www.konkurentsiamet.ee	✓		
ES	<i>Comité de Regulacion Ferroviaria</i> (CRF) [Railway Regulatory Committee]	www.fomento.es	✓		
FR	<i>Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires</i> (ARAF) [The Railway Activities Regulatory Authority]	www.regulation-ferroviaire.fr	✓		
HR	<i>Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga</i> [Rail Market Regulatory Agency]	www.artzu.hr	✓		

Kraj	Nazwa regulatora [w nawiasach nazwa w j. ang.]	Strona www	Funkcje:		
			regulacja rynku	bezpieczeństwo	prawa pasażerów
IT	<i>Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari</i> [Office for the Regulation of Railway Services]	www.mit.gov.it	✓		
LT	<i>Konkurencijos Taryba</i> [Competition Council]	http://kt.gov.lt	✓		
LU	<i>Institut Luxembourgeois de Régulation</i> [Luxembourg Regulatory Institute]	www.ilr.lu	✓		
RO	<i>Consiliul de supraveghere din domeniul feroviar</i> [Railway Supervision Council]	www.consiliulferoviar.ro	✓		
SI	<i>Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (AREK)</i> [Post and Electronic Communications Agency of the Republic of Slovenia]	www.apek.si	✓		

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych urzędów krajowych i KE: http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/regulatory_bodies_en.htm; oraz ATKearney, *Bilans otwarcia UTK*, Wersja skrócona, Raport końcowy, 07.08.2012 r. Pobrano z: www.utk.gov.pl/download/1/3660/UTK_Bilans_otwarcia.pdf, s. 14 (05.06.2014).

W dziesięciu krajach członkowskich urząd regulacyjny odgrywa także rolę organu wykonawczego (*National Enforcement Body*) w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym (zgodnie z art. 30 dyrektywy nr 1371/2007²¹). W sześciu krajach (Bułgarii, Czechach, Polsce, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Węgrzech) wszystkie trzy podstawowe funkcje: regulację konkurencji na rynku kolejowym, nadzór nad bezpieczeństwem oraz ochronę praw pasażerów włączono do zakresu obowiązków jednego urzędu.

Bardzo zróżnicowanie kształtują się w poszczególnych krajach relacje pomiędzy regulatorem sektora kolejowego a urzędem ochrony konkurencji (por. tab. 2). Najszersze kompetencje posiada brytyjski ORR, który ma podobne uprawnienia co urząd ochrony konkurencji i rynków (dalej: CMA)²². ORR ma prawo interwencji w przypadku, gdy dane porozumienie lub praktyka dotyczy świadczenia usług powiązanych z sektorem kolejowym. Regulator ten jest uprawniony do rozpatrywania skarg na ewentualne naruszenia postanowień art. 101 i 102 TFUE, dotyczących zakazu zawierania antykonkurencyjnych porozumień oraz nadużywania pozycji dominującej oraz ich krajowych odpowiedników, prowadzenia postępowań, nałożenia kar finansowych czy odsyłania spraw do CMA w celu przeprowadzenia badania rynku. ORR nie posiada kompetencji jedynie w zakresie kontroli koncentracji, niemniej CMA jest zobligowany do zasięgnięcia opinii ORR w przypadku kontroli zawieranych fuzji i przejęć w sektorze kolejowym²³.

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 PE i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315/14).

²² Przed 01.04.2014 r. były to: Competition Commission (CC) oraz Office of Fair Trade (OFT).

²³ Zob. M. Gajdus, A. Laszczyk, *Wprowadzenie konkurencji na polskim rynku kolejowych przewozów osobowych a kształt regulacji sektorowej*, op. cit., s. 31–32.

Tabela 2. Porównanie zakresu działalności oraz stopnia niezależności regulatorów rynku kolejowego w wybranych krajach

	Niemcy	Szwecja	Wielka Brytania	Francja
Regulator rynku kolejowego	niem. <i>Bundesnetzagentur</i> (BNetzA)	szw. <i>Transportstyrelsen</i> (w latach 2004–2009 urząd kolejowy <i>Järnvägsstyrelsen</i>)	ang. <i>Office of Rail Regulation (ORR)</i> (w latach 1993–2003 <i>Office of the Rail Regulator</i>)	fr. <i>L'Autorité de régulation des activités ferroviaires</i> (ARAF)
Rok utworzenia	2004	2004 (2009)	(1993) 2004	2009–2010
Zakres działalności	obejmuje również inne sektory sieciowe (telekomunikację, pocztę, energetykę, gazownictwo); nie obejmuje nadzoru nad bezpieczeństwem, którym zajmuje się Federalny Urząd Kolejowy – EBA (niem. <i>Eisenbahn-bundesamt</i>)	obejmuje wszystkie gałęzie transportu, łącznie z nadzorem nad bezpieczeństwem	ograniczony do sektora kolejowego, łącznie z nadzorem nad bezpieczeństwem	ograniczony do sektora kolejowego, z wyjątkiem bezpieczeństwa ruchu, którym zajmuje się EPSF (fr. <i>Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire</i>)
Rola i misja	regulacja rynku kolejowego i dostępu do infrastruktury w celu rozwoju i promowania zrównoważonej konkurencji	zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku transportowym, w tym kolejowym	wolna, uczciwa i skuteczna regulacja w celu bezpiecznego i efektywnego transportu kolejowego	zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej
Stopień niezależności regulatora	niezależny organ, podlegający nadzorowi Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Energii (BMWi)	niezależna agencja, podlegająca Ministerstwu Transportu	niezależny urząd	niezależny organ administracyjny o „moralnej osobowości”
Nakładane sankcji	nałożenie kar za praktyki monopolistyczne	do nałożenia kary wymagana jest decyzja sądu	nałożenie kar za praktyki monopolistyczne	nałożenie kar za praktyki monopolistyczne
Współpraca z urzędem ochrony konkurencji/urzędem antymonopolowym	niem. <i>Bundeskartellamt</i> (BKA), niem. <i>Monopolkommission</i>	szw. <i>Konkurrensverket</i>	ang. <i>Competition and Markets Authority (CMA)</i>	fr. <i>Autorité de Concurrence (AC)</i>

	Niemcy	Szwecja	Wielka Brytania	Francja
Obowiązki w stosunku do władz ustawodawczych (parlamentu)	publikowanie raportu rocznego; spotkania co dwa miesiące Eisenbahninfrastruktur	publikowanie raportu rocznego; spotkania kwartalne	publikowanie raportu rocznego; zarząd odpowiada przed parlamentem	publikowanie raportu rocznego
Zatrudnienie (wg stanu na koniec grudnia 2012 r.)	2700 we wszystkich departamentach	65 osób w departamencie kolejowym	271 (111 – regulacja rynku oraz 160 – bezpieczeństwo)	35 osób
Roczne wydatki (2012 r.)	181,2 mln EUR dla wszystkich sektorów	6 mln EUR	29,8 mln GBP (w tym 13,3 mln GBP – regulacja rynku, 17,5 mln GBP – bezpieczeństwo)	11 mln EUR

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Governance of competition in the Swiss and European railway sector*. Final research to the SBB lab, University of St. Gallen, May 2012. Pobrano z: <http://fsr.eui.eu/Documents/ResearchReport/Transport/GovernanceCompetitionRailwaySector.pdf> (5.06.2014); ARAF, Rapport d'activité 2012. Pobrano z: www.regulation-ferroviaire.fr/index.asp?a=15416 (5.06.2014); Office of Rail Regulation, *Annual report aand Accounts 2012-13*, June 2013. Pobrano z: www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/annual-report-2012-13.pdf (5.06.2014); Bundesnetzagentur, *Annual Report 2012. Energy, communications, mobility: shaping expansion, together*. Pobrano z: www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2013/AnnualReport2012.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (05.06.2014).

Mimo występujących różnic, warto przyjrzeć się rozwiązaniom instytucjonalnym w Niemczech, gdzie podobnie jak w Polsce, zachowana została struktura holdingowa kolei.

3. Regulatorzy rynku kolejowego w Niemczech

Do instytucji regulujących niemiecki rynek kolejowy należą:

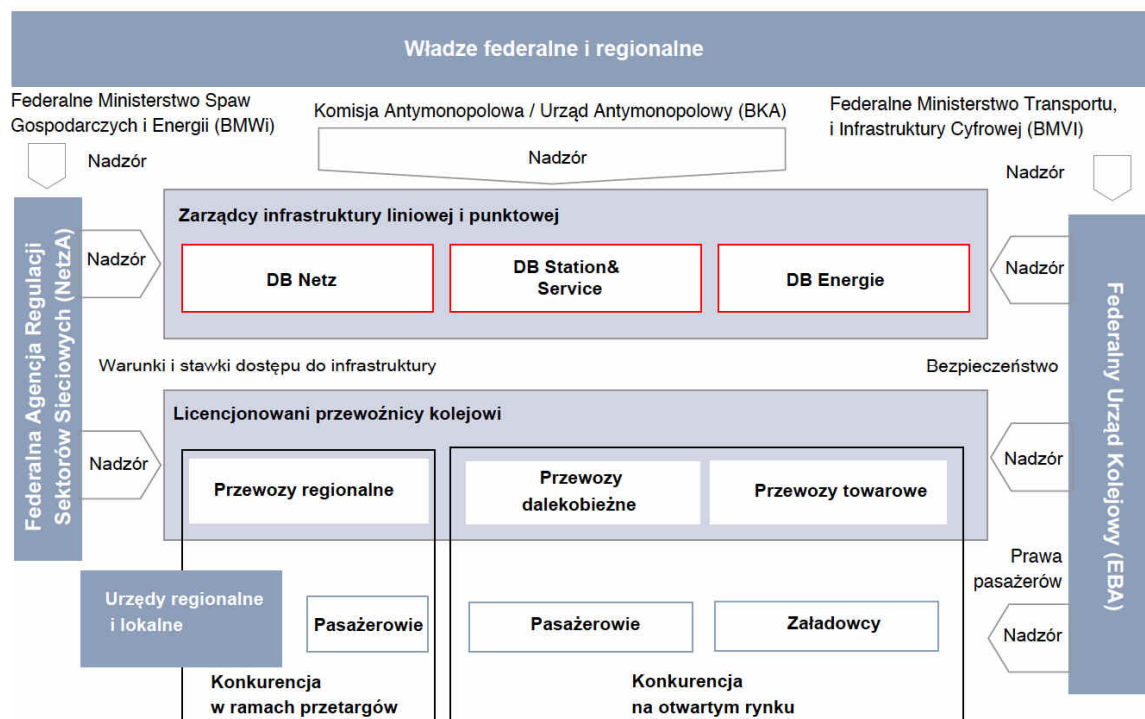
- Federalna Agencja Regulacji Sektorów Sietciowych (niem. *Bundesnetzagentur* – BNetzA);
- Federalny Urząd Kolejowy (niem. *Eisenbahn-Bundesamt* – EBA);
- Komisja Antymonopolowa (niem. *Monopolkommission*) oraz Federalny Urząd Antymonopolowy (niem. *Bundeskartellamt* – BKA).

Pierwszym organem regulacyjnym, który utworzono w początkowym etapie reformy kolei niemieckiej w 1994 r., był EBA. Jego głównym zadaniem od samego początku był nadzór nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego i dopuszczenia do eksploatacji. EBA jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Niemczech, z wyjątkiem kolei regionalnych (krajów związkowych), pełniąc funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa (NSA). Nadzorowi EBA podlega ponad 2/3 przedsiębiorstw kolejowych w Niemczech. Koleje, które są wyłącznie kolejami regionalnymi lub które nie potrzebują zezwoleń bezpieczeństwa dla zarządzania swoją infrastrukturą kolejową są nadzorowane przez landy. Te jednak posiadają możliwość przeniesienia nadzoru na EBA. Dotychczas dwanaście landów całkowicie lub częściowo przekazało nadzór kolejowy EBA²⁴. Zakres zadań, jakie pełni EBA dla konkretnego kraju związkowego, określa umowa zawierana pomiędzy landem a EBA. Operacyjną częścią nadzoru nad kolejami krajowymi zajmują się regionalne oddziały EBA. W takich krajach, jak Brandenburgia, Meklemburgia – Pomorze Przednie,

²⁴ EBA powołało w tym celu specjalnych rzeczników dla każdego z landów: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Brandenburgia, Hesja, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Saara, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turynia.

Saksonia-Anhalt i Turyngia otrzymano zadania nadzorowania również tramwajów. Centrala EBA jest odpowiedzialna za przygotowanie podstaw technicznych, prawnych i organizacyjnych dla stworzenia odpowiednich umów ich przestrzegania i rozliczania z krajami związkowymi. Ponadto urząd jest odpowiedzialny za udzielanie zgód i nadzór nad koleją magnetyczną (*Maglev*).

Rysunek 1. Regulatorzy w systemie instytucjonalnym transportu kolejowego w Niemczech



Źródło: opracowanie własne.

W 2002 r. obowiązki EBA zostały rozszerzone o zapewnienie niedyskryminacyjnych warunków dostępu dla wszystkich uczestników rynku kolejowego, a od 2009 r. urząd ten jest także odpowiedzialny za nadzorowanie wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Ponadto ma określone obowiązki w zakresie regulacji ekonomicznej, wynikające z przyjętych w 2009 r. nowych zasad finansowania infrastruktury kolejowej. Kompetencje EBA obecnie obejmują więc następujące trzy obszary²⁵:

- 1) nadzór techniczny nad rynkiem kolejowym: wydawanie zezwoleń i certyfikatów, udzielanie i odwoływanie zezwoleń ruchowych; ustalanie i zatwierdzanie planów utrzymania urządzeń do prowadzenia ruchu kolejowego; wdrażanie interoperacyjności; badanie wypadków w ruchu kolejowym;
- 2) nadzór i finansowanie infrastruktury kolejowej: przygotowanie i prowadzenie uzgodnień według § 9 federalnego prawa o budowie i rozbudowie sieci kolejowej (niem. *Bundesschienenwegeausbaugesetz*); nadzór budowlany nad urządzeniami do prowadzenia ruchu pociągów; kontrolowanie wykonania umowy o finansowanie z zarządcami infrastruktury (LuFV); przyznawanie środków federalnych na wspieranie przewozów kolejowych i przewozów kombinowanych z udziałem kolei;
- 3) nadzorowanie przedsiębiorstw kolejowych w zakresie przestrzegania praw pasażerów: przyjmowanie skarg podróżnych; nadzorowanie taryf w przewozach dalekobieżnych.

²⁵ A. Mężyk, *Uwarunkowania i efekty reform kolei*, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 303–304.

EBA podlega nadzorowi Federalnego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Cyfrowej (niem. *Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur* – BMVI, dawniej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast). Działalnością EBA kieruje prezes. Urząd jest zorganizowany jednostopniowo i nie posiada innych samodzielnych jednostek prawnych. W centrali, w Bonn, na początku 2012 r. zatrudnionych było 300 pracowników; kolejne 750 osób pracowało w dwunastu jednostkach terenowych w piętnastu lokalizacjach. W strukturze EBA według stanu na czerwiec 2014 r. funkcjonowały cztery departamenty²⁶: Departament 1. Obsługa Administracyjna; Departament 2. Infrastruktura; Departament 3. Tabor i Eksploatacja; Departament 4. Finansowanie oraz 3 działy, podlegające bezpośrednio prezesowi lub wiceprezesowi: Dział 5. Prawa Pasażerów i Kontrola Opłat; Dział 91. Zespół wykonawczy; Dział 92. Certyfikacja dla Interoperacyjności, Sprawy Międzynarodowe.

Działalność EBA jest wspierana przez działalność rad. W styczniu 2006 r., na żądanie EBA, przy DB Netz AG zgodnie z § 34 ogólnej ustawy o kolei (niem. *Allgemeinen Eisenbahngesetzes* – AEG) powołano niezależną Radę ds. Sieci. Należy do niej siedemnastu przedstawicieli lub pełnomocników przedsiębiorstw kolejowych i organizacji odpowiedzialnych za ruch lokalny w krajach związkowych. To forum praktyków powinno zapewnić, aby interesy wszystkich użytkowników sieci kolejowej w zakresie jej rozbudowy, modernizacji i utrzymania były odpowiednio uwzględnione. Rada omawia wszystkie kwestie dotyczące wielkości, przepustowości i standardów rozbudowywanych linii kolejowych.

Zgodnie z § 35a AEG przy EBA powołano Radę ds. Bezpieczeństwa Kolejowego. Rada działa od 21 kwietnia 2007 r. Jej zadaniem jest doradzanie regulatorowi w wypełnianiu swoich zadań w zakresie bezpieczeństwa oraz wspieranie urzędów odpowiedzialnych za nadzór kolejowy w krajach związkowych. W skład Rady wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego z krajowych urzędów odpowiedzialnych za nadzór nad koleją oraz jeden przedstawiciel BMVBS, który przewodniczy Radzie.

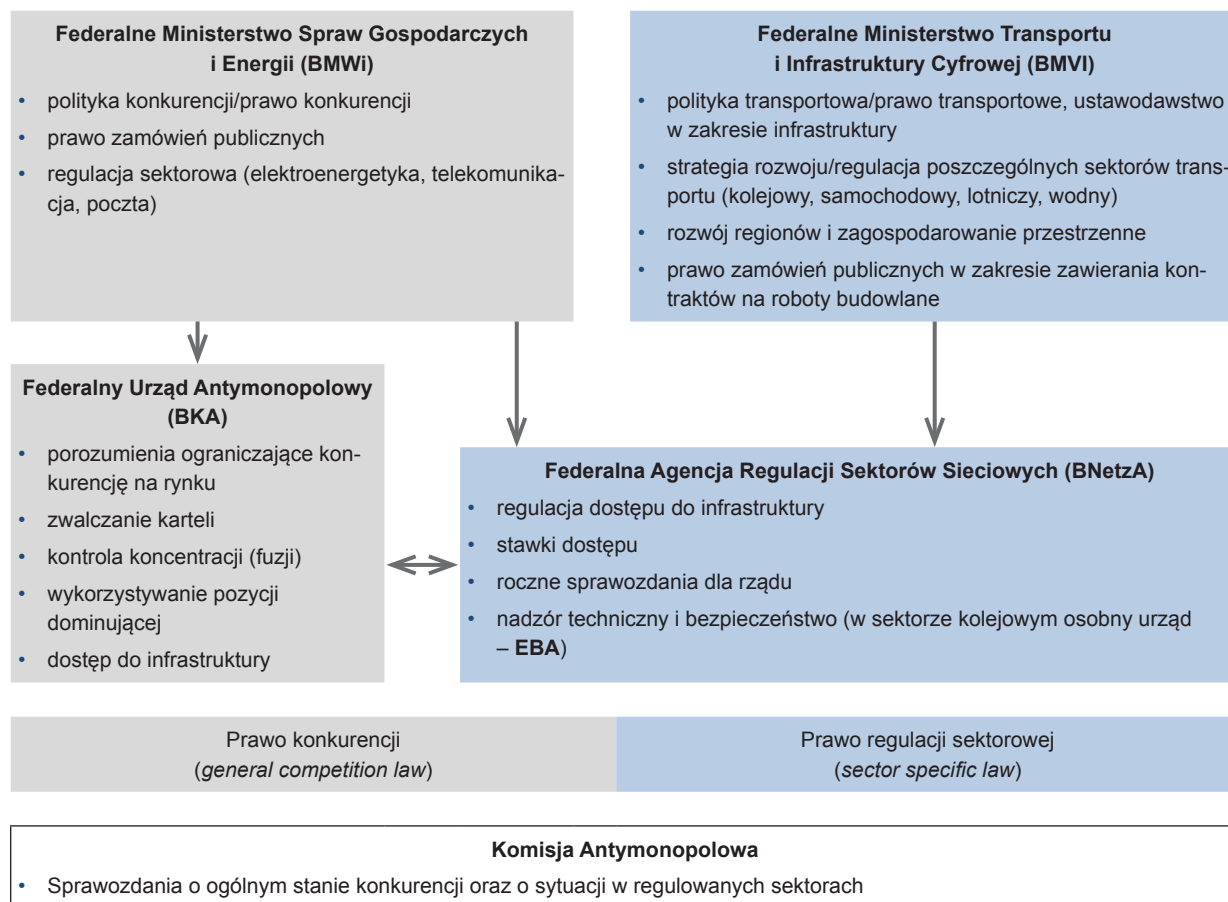
Zadania związane z regulacją dostępu do infrastruktury kolejowej od 2006 r. zostały przekazane Federalnej Agencji BNetzA. Zgodnie z § 14–14g AEG oraz rozporządzeniem dotyczącym korzystania z infrastruktury kolejowej (niem. *Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung* – EIBV), jej zadaniem jest wspieranie procesów deregulacji sektora kolejowego, zwłaszcza w zakresie zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej, w szczególności w odniesieniu do decyzji dotyczących przydzielania tras pociągów, dostępu do infrastruktury punktowej (np. stacji, obiektów obsługi technicznej, bocznicy) oraz ustalania stawek dostępu. Działania BNetzA mogą być przeprowadzane *ex ante* i *ex post*, zarówno w odpowiedzi na skargi uczestników rynku kolejowego, jak i z własnej inicjatywy Agencji. Departament Kolejowy BNetzA jest podzielony na pięć wydziałów, z których dwa są odpowiedzialne za kwestie związane z polityką rozwoju sieci i monitoringiem rynku, a trzy pozostałe – skupiają się na aspektach operacyjnych związanych z dostępem do infrastruktury liniowej, punktowej oraz stawkami dostępu.

Oprócz BMVI, działalność BNetzA jest nadzorowana także przez Federalne Ministerstwo Spaw Gospodarczych i Energii (niem. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* – BMWi, dawniej Ministerstwa Gospodarki i Technologii). Co roku BNetzA sporządza sprawozdania z działalności dla rządu federalnego. W maju 2006 r. przy BNetzA powołano Radę ds. Infrastruktury (niem.

²⁶ Na podstawie informacji zawartych na stronie EBA: www.eba.bund.de (05.07.2014).

Eisenbahninfrastrukturbeirat), która ma za zadanie doradzać BNetzA oraz zgłaszać swoje propozycje. Rada składa się z 9 członków Bundestagu i 9 przedstawicieli Rady Federacji²⁷. Członkowie Rady ds. Infrastruktury są powoływani przez rząd federalny na wniosek Bundestagu i Rady Federacji.

Rysunek 2. Podział odpowiedzialności i relacje między regulatorami w Niemczech



Źródło: opracowanie i adaptacja własna na podstawie prezentacji: Ch. Dobier, *Railways – between sector specific and competition regulation – a view from a Ministry*, 3rd European Rail Transport Forum, Florence School of Regulation, Florence, 5 December 2011.

Kolejne dwie instytucje nadzorujące rynek kolejowy to Federalny Urząd Antymonopolowy (BKA) oraz Komisja Antymonopolowa, która jest niezależnym organem ds. konkurencji w Niemczech²⁸. Zgodnie z § 36 AEG Komisja co dwa lata przygotowuje specjalne sprawozdanie na temat konkurencji w sektorze kolejowym. Ostatnie dostępne sprawozdanie zostało opublikowane we wrześniu 2011 r. Zwrócono w nim m.in. uwagę, że mimo podjętych działań i zmian przepisów dotyczących planowania inwestycji infrastrukturalnych, nadal istnieją znaczne możliwości dyskryminacji w odniesieniu do dostępu do informacji i koordynacji działań przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury (szczególnie DB Netz). Stanowi to istotną barierę dla rozwoju konkurencji na rynku kolejowym²⁹. Ponadto Komisja ma ograniczone prawo wglądu w dokumenty BNetzA, a jej sprawozdania nie mają statutowo określonego adresata, co znacznie osłabia skuteczność jej działań

²⁷ Zaleca się, aby Rada składała się z równej liczby członków parlamentu i przedstawicieli krajów związkowych. Przedstawiciele Bundestagu muszą być członkami rządu kraju związkowego lub politycznie go reprezentować.

²⁸ Pobrano z: www.bundeskartellamt.de oraz www.monopolkommission.de (05.07.2014).

²⁹ Monopolkommission, *Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang*, Sondergutachten 60. Pobrano z: www.monopolkommission.de/sg_60/s60_volltext.pdf, s. 13, 101 (16.07.2013).

(por. rys. 2). Wydaje się, że duża liczba urzędów zaangażowanych w proces nadzoru powoduje, że kompetencje w zakresie regulacji niemieckiego rynku kolejowego są rozproszone, co nie przekłada się na jakość podejmowanych działań³⁰.

Nadal trwa jednak dyskusja czy bardziej skutecznym modelem jest funkcjonowanie urzędu posiadającego szerokie kompetencje w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, czy wyspecjalizowanego regulatora skupiającego się na danym sektorze. Nie ma bowiem argumentów lub wyników badań empirycznych, które potwierdziłyby jednoznacznie zalety jednego z tych rozwiązań³¹.

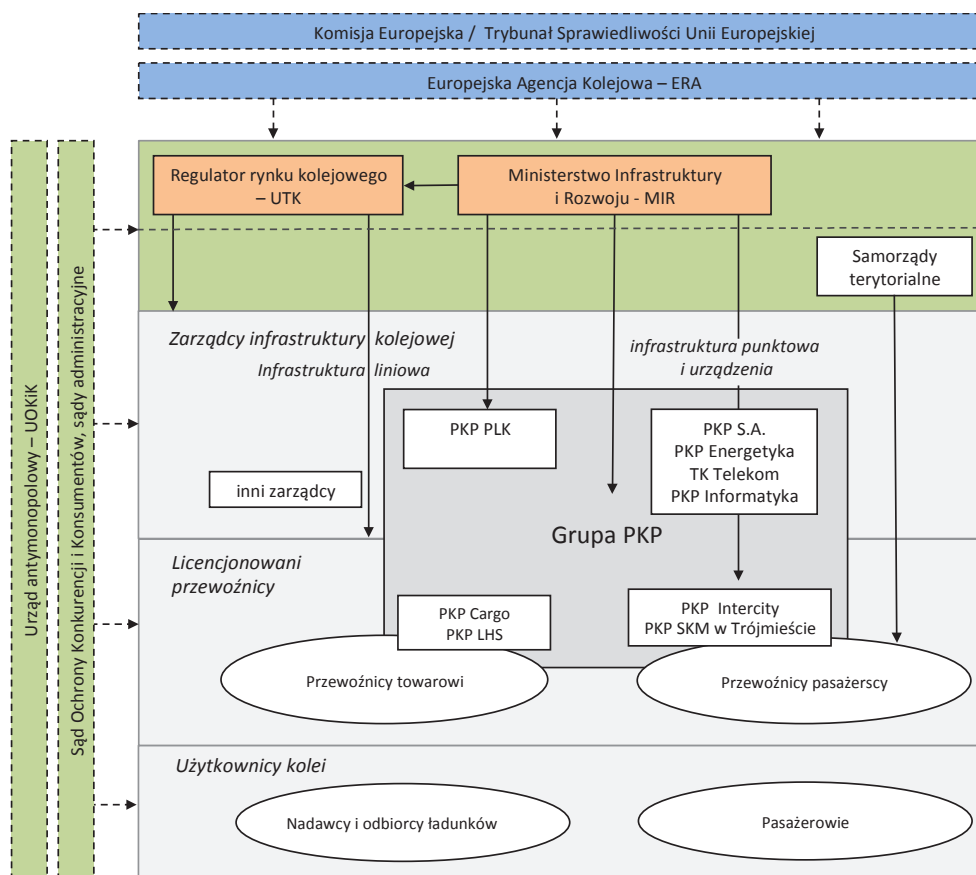
IV. Analiza zakresu działalności UTK w Polsce

1. Miejsce regulatorów w systemie instytucjonalnym transportu kolejowego w Polsce

Do podmiotów, które współuczestniczą w procesie kształtowania i implementacji regulacji, a także nadzorowania nad rynkiem transportu kolejowego w Polsce należą (rys. 3):

- 1) Komisja Europejska oraz Europejska Agencja Kolejowa – na szczeblu unijnym;
- 2) Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR, dawniej Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), Urząd Transportu Kolejowego, a także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) – na szczeblu krajowym.

Rysunek 3. System instytucjonalny transportu kolejowego w Polsce oraz poziomy regulacji



Źródło: opracowanie własne.

³⁰ Zob. A. Mężyk, *Uwarunkowania i efekty...*, s. 304–305.

³¹ *Summary of discussions, [w:] Better Economic Regulation: The Role of the Regulator*, ITF Roundtable Tables, No. 150, OECD Publishing, 2011, s. 26.

W rozumieniu przepisów unijnych krajowym regulatorem transportu kolejowego, krajową władzą bezpieczeństwa oraz krajowym organem wykonawczym w zakresie ochrony praw pasażera jest Prezes UTK, mający status centralnego organu administracji rządowej. Niezależnie nad ochroną konkurencji na rynku kolejowym czuwa Prezes UOKiK, który może wszcząć postępowanie antymonopolowe wobec podmiotów nadużywających pozycji dominującej lub zawierających porozumienia naruszające prawa uczciwej konkurencji (zob. tab. 3). Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 7 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym Prezes UTK współdziała z właściwymi organami w zakresie: przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych, koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego, przestrzegania praw pasażerów.

Tabela 3. Podział kompetencji Prezesa UTK i UOKiK w zakresie wydawania decyzji dotyczących konkurencji na rynku

Prezes UOKiK	Prezes UTK
<ul style="list-style-type: none"> wydaje decyzję w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, m.in. zawarcia niedozwolonych porozumień (art. 6) lub nadużywania pozycji dominującej (art. 9), a także naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (art. 24) postępowanie przed Prezesem UOKiK toczy się na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK w drodze decyzji stwierdza, iż dana praktyka ogranicza konkurencję i nakazuje jej zaniechania, może również nałożyć karę w wysokości do 10% obrotu w zakresie ochrony konkurencji Prezes UOKiK działa <i>ex officio</i>. organem odwoławczym jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. 	<ul style="list-style-type: none"> jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa zawartych w ustawie o transporcie kolejowym postępowanie przed prezesem UTK toczy się na podstawie KPA Prezes UTK wydaje decyzje określające zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości; może również nakładać kary w wysokości do 2% obrotu Prezes UTK działa <i>ex officio</i> i na podstawie skarg składanych przez przewoźników dot. regulaminu przydzielania tras pociągów, przydzielenia tras pociągów, opłat za korzystanie z infrastruktury, stosowania praktyk monopolistycznych Prezes UTK jest właściwy do rozpatrywania skarg, m.in. w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE dot. praw pasażerów, w tym zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym organami odwoławczymi są: Prezes UTK, sąd administracyjny, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym.

Prezes UTK jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Nadzór nad Prezesem UTK sprawuje minister właściwy do spraw transportu. Prezesa UTK odwołuje Prezes Rady Ministrów.

Przy ministrze właściwym do spraw transportu działa również niezależna, stała Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK), prowadząca badania po każdym poważnym wypadku na sieci kolejowej³². Komisja wykonuje swoje zadania w imieniu ministra właściwego do spraw transportu. Oprócz tego, w nadzorze nad bezpieczeństwem transportu kolejowego uczestniczą Urząd Dozoru Technicznego oraz jednostki notyfikowane.

2. Struktura organizacyjna UTK

Urząd Transportu Kolejowego został utworzony 1 czerwca 2003 r. w drodze przekształcenia Głównego Inspektoratu Kolejnictwa³³. Zgodnie z art. 10 ust. 1 utk Prezes UTK jest organem regulacyjnym, właściwym w sprawach:

- 1) regulacji rynku transportu kolejowego;
- 2) licencjonowania transportu kolejowego;
- 3) nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych;
- 4) bezpieczeństwa ruchu kolejowego;
- 5) nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym;
- 6) licencji i świadectw maszynistów.

Prezes UTK wykonuje również zadania w zakresie monitorowania rozwoju rynku kolejowego, podnoszenia standardów bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz w obszarze współpracy z europejskimi instytucjami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie i rozwój wspólnotowego rynku usług kolejowych.

Prezesowi UTK podlegają bezpośrednio Wiceprezes ds. Techniki i Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego oraz Wiceprezes ds. Regulacji Rynku Kolejowego³⁴. Urząd ma siedzibę w Warszawie i posiada siedem oddziałów terenowych, które realizują zadania związane z działalnością operacyjno-kontrolną w zakresie właściwym dla UTK. Pod koniec 2012 r. UTK zatrudniał 182 osoby. Budżet UTK w 2012 r. wynosił 18 mln zł.

3. Analiza zadań wykonywanych przez UTK

Zakres kompetencji Prezesa UTK w latach 2004–2014 stopniowo się zwiększał od zadań stricte technicznych w zakresie licencjonowania, bezpieczeństwa ruchu kolejowego, nadzoru nad eksploatacją linii kolejowych i pojazdów kolejowych, po zapewnienie przestrzegania praw pasażerów. Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym z 2011 r.³⁵ rozszerzyła kompetencje Prezesa UTK o obowiązki opiniowania projektów planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym, opiniowania projektów umów o świadczenie usług publicznych, nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 13 ust. 1 pkt. 6a–6c utk), a także wprowadziła do ustawy pojęcie zbiorowych interesów pasażerów oraz

³² Z wyłączeniem przypadków najechania pojazdu kolejowego na osoby podczas przechodzenia przez tory.

³³ Główny Inspektorat Kolejnictwa, który powołano w 1998 r., był urzędem administracji kolejowej, który nadzorował sprawy techniczne (m.in. nadzór budowlany, wydanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji) i bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

³⁴ Wiceprezesów na wniosek Prezesa UTK powołuje minister właściwy ds. transportu, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Minister właściwy ds. transportu odwołuje wiceprezesów UTK na wniosek Prezesa UTK.

³⁵ Ustawa z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 205, poz. 1209 ze zm.).

zakaz stosowania bezprawnych praktyk je naruszających (art. 14a utk). W dalszej części artykułu zostały przeanalizowane wybrane obszary działalności UTK³⁶.

3.1. Kształtowanie stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej (zwane stawkami dostępu) są narzędziem ekonomicznym, które pełni różnorodne funkcje. Prezes UTK jest uprawniony do zatwierdzenia stawek dostępu do infrastruktury kolejowej przekładanych przez zarządców infrastruktury, a także do nadzoru nad poprawnością ustalania przez zarządców opłat podstawowych oraz opłat za usługi dodatkowe³⁷. Przy zatwierdzaniu stawek, w ramach prowadzenia postępowania administracyjnego, uwzględniane są stanowiska przewoźników kolejowych oraz niezależnych organizacji działających na rzecz transportu kolejowego. Wśród podmiotów, które w ostatnich latach aktywnie zaangażowały się w proces konsultacji społecznych należy wymienić: Izbę Gospodarczą Transportu Lądowego, Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego, Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych.

W lipcu 2011 r. Prezes UTK powołał Zespół do spraw stawek jednostkowych opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele UTK, zarządców oraz organizacji społecznych zrzeszających przewoźników. Jego zadaniem jest opracowanie zasad kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej, które ujednoczą sposób kalkulacji stawek przez wszystkich zarządców, przy zachowaniu transparentności działań i pełnej współpracy ze wszystkimi podmiotami rynku kolejowego. Podjęte działania w zakresie utworzenia platformy do profesjonalnej wymiany poglądów w zakresie kształtowania zasad ustalania stawek dostępu, uwzględniających dobre praktyki zagranicznych zarządców infrastruktury, przyczyniły się do znacznego obniżenia poziomu stawek dostępu w cenniku PKP PLK na 2013/2014. Nadal jednak dużym wyzwaniem, które stoi przed Prezesem UTK, pozostaje dostosowanie stawek dostępu do poziomu określonego w metodyce Komisji Europejskiej. Nie będzie to możliwe bez zmiany istniejącego modelu finansowania infrastruktury³⁸.

Podstawowy problem, na który wskazuje wiele ekspertów, tkwi w nieskutecznym działaniu państwa³⁹. Przykładem jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 maja 2013 r.⁴⁰, zgodnie z którym Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2001/14/WE, nie przyjmując środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów funkcjonowania infrastruktury i wysokości opłat za dostęp do niej. Stwierdzono także, że w polskiej ustawie o transporcie kolejowym nie ustanowiono konkretnych mechanizmów – zachęt, które umożliwiłyby zmniejszenie kosztów zapewnienia infrastruktury i wysokości opłat.

Porównanie kompetencji Prezesa UTK z regulatorami innych sektorów sieciowych w Polsce, m.in. Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) i Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki

³⁶ Przeglądu kluczowych uprawnień Prezesa UTK dokonano m.in. w: K. Reszczyk, *Rola, pozycja i uprawnienia prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w rozwoju konkurencyjnego sektora transportu kolejowego w Polsce*, [w:] M. Pawełczyk, M. Sokolowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych...*, s. 49–59.

³⁷ Art. 13 ust. 1 pkt. 1-5 utk.

³⁸ Zob. J. Pieriegud, *Kształtowanie nowego modelu finansowania oraz zasad ustalania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 123, Warszawa 2013, s. 85–102.

³⁹ Por. M. Król, T. Banaszczyk, *Jak lepiej wyzyskać potencjał separacji pionowej w transporcie kolejowym w Polsce?*, iKAR 2013, nr 4, s. 50–51; M. Gajdus, A. Laszczyk, *Kilka uwag na temat konkurencyjności na rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce*, iKAR 2013, nr 4, s. 37.

⁴⁰ Wyr. TSUE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja v. Polska*. Pobrano z: <http://curia.europa.eu/> (05.07.2014).

(URE), pokazuje także, że Prezes UTK może wpływać na stosunki zobowiązaniowe między zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem jedynie w bardzo ograniczonym stopniu⁴¹.

3.2. Nadzór nad rynkiem kolejowym⁴²

Zadania Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem poszczególnych podsystemów transportu kolejowego obok wydawania stosownych licencji i certyfikatów, obejmują różnego rodzaju działania o charakterze monitorującym, kontrolnym oraz audytowym, a w szczególności:

- kontrolę spełniania warunków lub wymagań zawartych w autoryzacjach bezpieczeństwa, certyfikatach bezpieczeństwa, świadectwach bezpieczeństwa oraz kontrolę zgodności działania zarządców i przewoźników kolejowych z przepisami UE i prawa krajowego w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego;
- nadzór nad podmiotami uprawnionymi do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencję i świadectwo maszynisty oraz prowadzenie rejestru podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań w celu uzyskania licencji maszynisty;
- kontrolę spełniania przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego;
- nadzór nad zachowaniem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowym utrzymaniem i eksploatacją linii kolejowych oraz bocznic kolejowych;
- kontrolę przewozu koleją towarów niebezpiecznych.

W 2012 r. Prezes UTK przeprowadził łącznie 886 kontroli, które obejmowały pełen zakres uprawnień określonych w ustawie o transporcie kolejowym. Ponad 70% przeprowadzonych kontroli dotyczyło spełniania wymogów bezpieczeństwa przez zarządców infrastruktury kolejowej (222 kontrole), przewoźników osób i rzeczy (282 kontrole) oraz użytkowników bocznic kolejowych (86 kontrole). Kontrole swym zakresem mogą obejmować kilka obszarów. Przykładem są np. kontrole z zakresu przestrzegania praw pasażerów, które stanowiły 24% łącznej liczby wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2012 r. Szczególne działania nadzorcze podjęte były w związku z wypadkiem kolejowym na szlaku Sprowa – Starzyny w marcu 2012 r., a także podczas przygotowań i w trakcie trwania turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012.

Prezes UTK w ramach sprawowanego nadzoru może w drodze decyzji wstrzymać ruch kolejowy lub wprowadzić jego ograniczenie na linii kolejowej, jak również wyłączyć z eksploatacji pojazd kolejowy lub ograniczyć jego eksploatację, gdy nie spełnia on wymagań przepisów technicznych (por. tab. 4).

⁴¹ Zob. F. Dopierała, *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, iKAR 2013, nr 4, s. 54–72.

⁴² Na podstawie raportu UTK: *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2012 roku*, Warszawa 2013. Pobrano z: www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/oceny-roczne/2012/3515,Ocena-Funkcjonowania-Rynku-Transportu-Kolejowego-i-Stanu-Bezpieczenstwa-Ruchu-Ko.html, s. 116–121 (25.09.2013).

Tabela 4. Przykłady decyzji Prezesa UTK wydanych w czerwcu–sierpniu 2013 r.

Obszar bezpieczeństwa	Opis decyzji
Eksplatacja pojazdów kolejowych	wyłączenie z eksploatacji czterech wagonów kolejowych PKP Cargo S.A. ze względu na ich eksploatację niezgodnie z zatwierdzoną Dokumentacją Systemu Utrzymania (DSU)
	wyłączenie z eksploatacji sześciu wagonów przewoźnika PKP Intercity S.A. wyłączenie z eksploatacji jednego zespołu trakcyjnego przewoźnika PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.
	nałożenie kary pieniężnej na przewoźników kolejowych PKP Intercity S.A. oraz Przewozy Regionalne Sp. z o.o. za zwłokę w wykonaniu decyzji Prezesa UTK w przedmiocie wyłączenia z eksploatacji wagonów pasażerskich, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie ich stanu technicznego (w wysokości 2411,76 zł za każdy dzień zwłoki w wykonaniu ww. decyzji)
Eksplatacja i utrzymanie linii kolejowej	decyzja nakazująca wprowadzenie przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ograniczeń eksploatacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na linii kolejowej nr 203 Tczew-Kostrzyn, do czasu usunięcia przez zarządcę wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości, tj. przywrócenia pełnej widoczności na znakach drogowych kilometrowych i hektometrowych, rozmieszczonych wzdłuż linii kolejowej
Eksplatacja i utrzymanie bocznic kolejowej	decyzja nakazująca wprowadzenie na bocznic kolejowej Zakłady Tłuszczowe w Bodaczowie Sp. z o.o. ograniczeń eksploatacyjnych zapewniających bezpieczeństwo ruchu kolejowego do czasu usunięcia przez użytkownika bocznic wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości
	wstrzymanie ruchu kolejowego na bocznic kolejowej Trans-Z w Ostrowcu Świętokrzyskim
Przewóz towarów niebezpiecznych	nałożenie kary pieniężnej za nieprawidłowe oznakowanie wagonów cystern przez Operatora Logistycznego Paliw Płynnych sp. z o.o. z siedzibą w Płocku, a w konsekwencji naruszenia postanowień regulaminu dla międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID), będącego załącznikiem C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF)
Prawa pasażerów	nałożenie kary pieniężnej na PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym w wysokości 452 080 zł
	praktyki dotyczyły nieprawidłowego realizowania obowiązku udzielania pasażerom informacji o kursowaniu pociągów (w tym przekazywania informacji wprowadzających w błąd pasażerów) na terenie stacji zarządzanych przez PLK (m.in. na stacjach Warszawa Stadion, Warszawa Zachodnia, Warszawa Wschodnia, Kraków Główny), na których nastąpił montaż nowego systemu zapowiedzi słownych lub wyświetlaczy, tzw. Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (SDIP) ponadto kara obejmuje również praktykę przekazywania informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach (na stacjach kolejowych Warszawa Wschodnia i Warszawa Zachodnia)
	nałożenie kary pieniężnej w wysokości 435 835 zł na Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji UTK.

3.3. Monitorowanie i analiza rynku kolejowego

Dostępność informacji o rynku i jej przejrzystość jest jednym z ważnych czynników w procesie regulacji sektorów sieciowych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 6 utk, do zadań Prezesa UTK należy zbieranie i analizowanie informacji dotyczących rynku przewozów kolejowych. W tym celu może on żądać od zarządców, przewoźników kolejowych i organizatorów publicznego transportu kolejowego udzielenia wszelkich niezbędnych informacji (art. 13 ust. 7a utk).

Obowiązkiem Prezesa UTK jest także przedstawienie corocznie (w terminie do końca lipca) ministrowi właściwemu do spraw transportu oceny funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego (art. 13 ust. 7 utk). Ostatni dostępny raport dotyczy roku 2012. Oprócz analizy przewozów pasażerskich i towarowych oraz warunków dostępu do infrastruktury kolejowej, po raz pierwszy zawiera on ocenę stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego⁴³. Trzeba podkreślić, że poziom merytoryczny opracowywanych raportów z roku na rok rośnie, jednak w niektórych przypadkach, zwłaszcza przy analizie konkurencji w przewozach pasażerskich, przyjęta metodologia obliczenia udziałów poszczególnych przewoźników w rynku nie jest właściwa i powinna być zmieniona⁴⁴.

Wśród działań sprzyjających ułatwieniu dostępu i rozpowszechnieniu informacji dotyczących rynku kolejowego, należy pozytywnie ocenić uruchomienie we wrześniu 2013 r. nowej szaty graficznej strony internetowej UTK (www.utk.gov.pl). Usprawniona została jej struktura oraz ułatwiona nawigacja na stronie; przygotowano także wersję mobilną strony. Stale jest rozbudowywana podstrona z bieżącymi statystykami dotyczącymi rynku kolejowego, prezentującymi m.in. wielkość przewozów oraz punktualność pociągów. Dostępna jest anglojęzyczna wersja strony, która jest stopniowo uzupełniana nowymi treściami⁴⁵. Mimo że nie wszystkie, jak na razie, podstrony zawierają odpowiednie informacje, strona internetowa UTK wyróżnia się pod tym względem wśród stron www innych regulatorów. Część urzędów zagranicznych (np. francuski, duński, holenderski, rumuński, włoski) w ogóle nie posiada wersji anglojęzycznej, a na stronach niektórych urzędów (m.in. urzędu czeskiego, portugalskiego, łotewskiego, węgierskiego) można znaleźć tylko podstawowe informacje.

3.4. Działania w zakresie zapewnienia przestrzegania praw pasażerów

Coraz więcej wagi w ostatnich latach przywiązuje się do zapewnienia ochrony praw pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych. Przykładem działań w tym zakresie są decyzje Prezesa UTK o nałożeniu kar pieniężnych na przewoźników kolejowych (m.in. Przewozy Regionalne, Koleje Mazowieckie – KM, Koleje Śląskie) za naruszenie zbiorowych praw pasażerów w ruchu kolejowym, polegających na nieudzielaniu informacji o rozkładzie jazdy przed rozpoczęciem podróży. W czerwcu tego roku kara pieniężna została także nałożona na państwowego zarządcę infrastruktury w związku z nieprawidłowym realizowaniem obowiązku udzielania pasażerom informacji o kursowaniu pociągów, w tym przekazywania informacji wprowadzających w błąd pasażerów na terenie stacji zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe (zob. tab. 4).

⁴³ UTK, *Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego...*

⁴⁴ Autorka zwracała na to uwagę w: J. Pieriegud, *Zmiany strukturalne na rynku usług kolejowych w Europie na przykładzie Polski i Niemiec*, [w:] E. Marciszewska (red.), *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*, SGH, Warszawa 2013, s. 70–71.

⁴⁵ W 2012 r. po raz pierwszy przygotowano raport o ocenie funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2011 r. w języku angielskim.

Na przełomie 2011/2012 roku została uruchomiona osobna strona internetowa z informacjami dla pasażerów kolei (<http://pasażer.utk.gov.pl>). W ciągu ostatnich trzech lat została ona istotnie rozbudowana. Są tu publikowane na bieżąco utrudnienia w ruchu pociągów pasażerskich poszczególnych przewoźników kolejowych. Oprócz podstawowych informacji o prawach i obowiązkach pasażerów dostępne są poradniki dla podróżnych. Na stronie www można znaleźć także opis, w jakim stopniu osoby o ograniczonej możliwości poruszania się mogą samodzielnie korzystać z dostępnych usług na głównych dworcach i stacjach węzłowych. Od 17 października 2013 r. wszystkie treści na stronie internetowej UTK oraz serwisu dla pasażerów są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, tym samym zostały spełnione wymagania Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0) dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴⁶ oraz TAP TSI.

V. Podsumowanie

W miarę przyjmowania przez Komisję Europejską kolejnych pakietów kolejowych stopniowo rozszerzany był zakres obowiązków i kompetencji regulatorów kolejowych w krajach członkowskich. Ewoluuował on od kwestii technicznych w kierunku regulacji ekonomicznej rynku kolejowego i ochrony konkurencji. Odmienność ram instytucjonalnych sektora kolejowego spowodowała jednak, że w poszczególnych krajach rola wyspecjalizowanych regulatorów kolejowych jest różna, a wdrożenie ujednoliconego modelu w praktyce jest zadaniem niezwykle trudnym.

Jednocześnie w świetle propozycji zawartych w IV pakiecie kolejowym ma wzrastać znaczenie regulatora unijnego. Zadaniem ERA ma być z jednej strony ustalanie zunifikowanych norm w dziedzinie bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz interoperacyjności, a z drugiej – kontrola ich przestrzegania przez poszczególne państwa. Będzie to wymagało ścisłej współpracy Europejskiej Agencji Kolejowej z narodowymi regulatorami rynków kolejowych.

Powołany dziesięć lat temu Urząd Transportu Kolejowego posiada dziś stosunkowo szerokie kompetencje w zakresie regulacji transportu kolejowego w Polsce. W ostatnich trzech latach podjęto szereg działań, m.in. w zakresie kształtowania stawek dostępu czy przestrzegania praw pasażerów, które przyczyniły się do wzmocnienia roli Prezesa UTK jako regulatora krajowego rynku kolejowego. Jednakże jego umiejscowienie w strukturze administracji rządowej i przyporządkowanie jego działań ministrowi właściwemu ds. transportu, który nadzoruje również działalność państwowego zarządcy infrastruktury, powoduje konflikt interesów i nie sprzyja rozwojowi konkurencji na polskim rynku kolejowym. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym niezależność regulatora kolejowego jest brak kadencyjności Prezesa UTK i możliwość odwołania w dowolnym momencie.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12.04.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 526).