

Wpi. ^{emirlem} 9.05.2023.
MR

Warszawa, dnia 08 maja 2023 r.

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk
- profesor
- dołborud
9.05.2023

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego pod tytułem
„Ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych”**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Karola Kłosowskiego nosi tytuł „Ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, pięć rozdziałów, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 289 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu wypada dodać, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny. Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje monograficzne poświęcone najogólniej problematyce pasażerskich przewozów kolejowych (np. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), Transport, PWN, Warszawa 2010, czy choćby szereg pozycji poruszających tą problematykę min. autorstwa M. Zajferta, np. Kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użytku publicznego- doświadczenia ostatnich 20 lat transformacji kolei w Polsce, Economic Studies nr. 3 z 2013 r.), brak było jednak opracowań naukowych, które zawierałyby tak szczegółowe i pełne rozważania w ujęciu ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno teraz stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2.

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na nasze chociażby poczucie

bezpieczeństwa jako pasażerów podróżujących koleją. Problematyka recenzowanej pracy doktorskiej jest również interesująca z punktu widzenia teoretycznych rozważań dotyczących jednej z konstytucyjnych wartości, jaką jest wolność przemieszczania się. Prawo do bezpiecznej podróży koleją jest więc kwalifikowaną formą do przemieszczania się, jako usługi o charakterze powszechnym, świadczonej przez przedsiębiorstwa kolejowe. Poruszana problematyka rozprawy doktorskiej jest o tyle ważna i istotna, gdyż może skłonić z jednej strony do refleksji przewoźników oferujących pasażerskie przewozy kolejowe, z drugiej zaś strony uzmysławia pasażerom kwestie związane z bezpieczeństwem transportu kolejowego oraz ich prawami. Na wagę badanego problemu wskazują dane statystyczne dotyczące emisji zanieczyszczeń, z których jednoznacznie wynika, że to właśnie transport drogowy generuje ponad 80 %, zaś kolej niespełna 1 %. Co niewątpliwie jest argumentem, za rozwijaniem transport kolejowego, a tym samym ograniczaniem emisji zanieczyszczeń do środowiska naturalnego. Szczególnie ciekawe rozważania w recenzowanej rozprawie doktorskiej dotyczą, statusu prawnego oraz kompetencji w badanym zakresie, regulatora rynku jakim jest niewątpliwie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

3.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłósowskiego było przeprowadzenie wartościującej oceny prawnych instrumentów chroniących interes publiczny w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Autor skoncentrował się na kilku głównych obszarach w swoich badaniach. Przede wszystkim na określeniu właściwej pozycji i roli organu regulacyjnego na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Na zapewnieniu właściwego bezpieczeństwa przewozów kolejowych z jednoczesną ochroną indywidualnych i zbiorowych praw pasażerów. I w końcu, na analizie instrumentów związanych z reglamentacją działalności gospodarczej w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. W swoich badaniach doktorant odnosi się do uniwersalnego pojęcia, interesu publicznego, próbując osadzić w jego ramach pojęciowych badane instytucje oraz zjawiska. Z całą pewnością należy tutaj docenić zarówno jednoznacznie ujęcie głównego celu badawczego, jak i wyraźne sformułowanie głównych, tez badawczych. Od początku wiadomo bowiem do czego prowadzą podejmowane następnie rozważania.

4.

W rozprawie doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda formalno-dogmatyczna, która została dopełniona metodą prawnoporównawczą, historyczno-prawną oraz ekonomiczną analizą prawa. Wykorzystanie metody formalno-dogmatycznej pozwoliło autorowi rozprawy przeprowadzić dokładną analizę i ocenę skuteczności obowiązujących regulacji prawnych oraz wykorzystywanych w praktyce wybranych instrumentów wykorzystywanych chociażby przy reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Natomiast metoda prawnoporównawcza pozwoliła na sięgnięcie do rozwiązań prawnych wykształconych w innych systemach prawnych, dając możliwość autorowi rozprawy, sformułować odpowiednie wnioski. Zastosowanie metody historyczno-prawnej pozwoliło autorowi na dokonanie analizy funkcjonowania w czasie poszczególnych objętych badaniami instytucji prawnych, było to o tyle ważne, gdyż nasz system przewozów kolejowych kształtował się po podziale Przedsiębiorstwa Państwowego PKP oraz pod wpływem ustawodawstwa oraz orzecznictwa UE. Dopełnieniem powyższych metod, było wykorzystanie ekonomicznej analizy prawa przy ocenie efektywności wprowadzanych rozwiązań prawnych w odniesieniu do ochrony interesu publicznego.

W rozprawie doktorskiej wykorzystano 530 pozycji literatury przedmiotu, 105 orzeczeń różnych sądów w tym Trybunału Sprawiedliwości UE, oraz 97 aktów normatywnych. Ponadto rozprawa doktorska została wzbogacona o informacje pozyskane z 47 różnych raportów, min. opracowanych przez Komisję Europejską, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto w pracy sporządzono aż 898 przypisów. Reasumując, to wszystko świadczy o bardzo dobrym warsztacie naukowym doktoranta.

5.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego został dobrze opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy, natomiast w zakończeniu i podsumowaniu dowód na osiągnięcie tego celu badawczego i potwierdzenie głównej tezy badawczej. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej. Treść

pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze elementy tej treści. Autor starał się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Czytelność pracy wzrasta, dzięki podsumowaniom robionym w ramach każdego rozdziału merytorycznego, niezależnie od ogólnej syntezy opracowanej na końcu pracy, co należy uznać za plus pracy. Struktura rozprawy złożonej z pięciu rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

6.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony analizie interesu publicznego. Należy przyznać, że autor recenzowanej rozprawy dość wnikliwie analizuje pojęcie interesu publicznego, dochodząc do wniosku, że ze względu na istnienie licznych koncepcji doktrynalnych rozumienia interesu publicznego, nie jest możliwe przyjęcie jednej definicji tego pojęcia. Dlatego też dokonuje swoistego założenia, że na potrzeby rozprawy, interes publiczny będzie się wiązał ze wspólnymi dla społeczeństwa pewnymi wartościami, celami i potrzebami, takimi jak bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym. Powyższe założenie jest ze wszech miar prawidłowe i może świadczyć o pewnej dojrzałości naukowej doktoranta. W dalszej części rozdziału pierwszego doktorant identyfikuje istnienie interesu publicznego w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych, pod postacią bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz praw pasażerów. Dopełnienie pierwszego rozdziału stanowią informacje charakteryzujące sektor pasażerskich przewozów kolejowych. Co prawda, charakterystyka tego sektora została dokonana zbyt pobieżnie, to mimo to doktorant zauważył i uwypuklił jeden z palących problemów do rozwiązania w badanym obszarze, jakim jest starzejąca się kadra i powstawanie luki pokoleniowej. A to zjawisko należałoby powiązać z procesami restrukturyzacji i komercjalizacji sektora kolejowego. Mimo powyższych uwag prowadzone rozważania są poprawne merytorycznie, zaś autor sięga dość swobodnie do poglądów doktryny prawa administracyjnego.

W rozdziale drugim recenzowanej rozprawy doktorskiej, znalazły się rozważania dotyczące pozycji prawnej i zakresu kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, jako regulatora rynku min, przewozów kolejowych. Za bardzo poprawne należy uznać rozważania zawarte w pierwszej części omawianego rozdziału, gdzie autor dochodzi do wniosku, że niezależność organu regulacyjnego jest niezbędnym warunkiem skutecznej ochrony interesu publicznego. W

drugiej części, autor analizuje, rolę organu regulacyjnego w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Widać, że autor porusza się dość swobodnie w opisywanej problematyce, wskazując na poszczególne uprawnienia Prezesa UTK, w czterech głównych obszarach:

- regulacja transportu kolejowego,
- bezpieczeństwo ruchu kolejowego,
- interoperacyjność transportu kolejowego,
- ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym

by następnie omówić w każdym z tych obszarów kompetencje regulatora rynku ukierunkowane na ochronę interesu publicznego. Zgodzić się należy z wnioskiem jaki wypływa z przeprowadzonej analizy, że regulacja rynku kolejowego przez Prezesa UTK nie zawsze ma związek z realizacją zadań o charakterze stricte publicznym, polegających wyłącznie na dostarczaniu społeczeństwu usług o charakterze powszechnym. Pomimo generalnie pozytywnej oceny omawianego rozdziału, autor nie ustrzegł się drobnych błędów, np. zmiana nazwy spółki TK Telekom na PKP telekom, czy też dość przypadkowy sposób stawiania przypisów.

W rozdziale trzecim, autor koncentruje się na analizie środków ochrony prawnej interesu publicznego w obszarze ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Na samym początku omawianego rozdziału, autor stara się opisać, model prawnej ochrony pasażerów w transporcie kolejowym, zwracając uwagę na różne czynniki, go kształtujące. Szczególną uwagę, i słusznie, autor koncentruje na unijnych uregulowaniach prawnych w tym zakresie, a mianowicie na rozporządzeniu w zakresie ochrony indywidualnych praw pasażerów w transporcie kolejowym. Omawiając model ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym w prawie UE, doktorant w dość interesujący sposób odnosi się do regulacji krajowych w tym zakresie, co świadczy o Jego dość swobodnym poruszaniu się w badanej problematyce. Pozytywnie należy ocenić rozważania autora w zakresie roli jaką odgrywa regulator rynku w ochronie zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym, ilustrowane dodatkowo praktycznymi przykładami. Zgodzić się należy z końcową oceną doktoranta, że zachodzące zmiany w regulacjach prawnych będących podstawą europejskiego systemu ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym, stwarzają szansę na ustanowienie jednolitego standardu ochrony praw pasażerów na poziomie UE. W końcowej części omawianego rozdziału, autor

zawarł ciekawe rozważania dotyczące pozasądowej ochrony praw pasażerów, zwracając uwagę na rolę jaką odgrywa w tym zakresie Rzecznik Praw Pasażera Kolei.

W czwartym rozdziale recenzowanego opracowania, autor stara się dość sprawnie dokonać analizy i oceny środków ochrony prawnej interesu publicznego, wykorzystywanych przez organ regulacyjny. Prowadzona analiza dotyczy takich zadań, jak: licencjonowanie przewoźników kolejowych, opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych, opiniowanie projektów planów transportowych oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych. W konkluzji niniejszego rozdziału, autor stwierdza, że organ regulacyjny posiada kompetencje zarówno o charakterze regulacyjnym jak i konsultacyjno-nadzorczym w zakresie ochrony interesu publicznego w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych. Wyciągnięte wnioski z przeprowadzonej przez doktoranta analizy, są jak najbardziej słuszne, należy podzielić stanowisko znajdujące się w podsumowaniu, że w polskim porządku prawnym istnieją prawne mechanizmy zabezpieczenia ochrony interesu publicznego w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych.

Rozdział piąty rozprawy doktorskiej został poświęcony sankcjom administracyjnym nakładanym przez organ regulacyjny rynku kolejowego w przypadku naruszenia interesu publicznego przez przedsiębiorstwa kolejowe. Recenzowana rozprawa doktorska zakończona została podsumowaniem, w którym doktorant zwrócił uwagę, że regulacja rynku pasażerskich przewozów kolejowych jest jedną z form sprawowania przez organ regulacyjny ochrony interesu publicznego. Do zakresu środków prawnych sprawowanej ochrony, autor słusznie zaliczył min. licencjonowanie transportu kolejowego, opiniowanie dokumentów planistycznych oraz umów o świadczenie usług publicznych, regulację prawa wykonywania przewozów, postępowania w sprawach ochrony praw pasażerów oraz postępowania w sprawach sankcji administracyjnych. W związku z szeregiem zadań organu regulacyjnego, autor recenzowanej rozprawy, zwrócił też uwagę na konieczność istnienia niezależności organu regulacyjnego, który to organ posiada obecnie prawidłowo ukształtowaną pozycję ustrojową. Za bardzo wartościowe należy uznać przedstawione przez mgr. Karola Kłosowskiego propozycje zmian w prawie krajowym dotyczące zwiększenia maksymalnego wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, który wynosi obecnie 2 % rocznego przychodu przedsiębiorcy, co zdaniem doktoranta stanowi dużą dysproporcję w zakresie możliwości prawnych jakie posiada inny organ regulacyjny, a mianowicie Prezes UOKiK.

7.

Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorowi rzetelności i dociekliwości naukowej w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących prezentowanych zagadnień i instytucji prawnych. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Karola Kłosowskiego pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu ochrony interesu publicznego w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską pozytywnie zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Karola Kłosowskiego.

W konkluzji należy uznać, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim, co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.



