

Wpł. 15.05.2023 r.  
Obrębienie MR

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
Wydział Prawa i Administracji  
ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń  
tel. 566114122

**dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ** (1961)

Instytut Nauk Prawnych

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski

- promotor  
- recenzent  
Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
Katowice, 12 maja 2023 r.  
dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Karola Kłosowskiego

pt. „Ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych”

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji

Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

---

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgra Karola Kłosowskiego pt. „Ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych”. Praca powstała pod kierunkiem dra hab. Henryka Nowickiego, prof. UMK (promotor główny) oraz dra Krzysztofa Kucharskiego (promotor pomocniczy). Niniejszą recenzję sporządzono na podstawie art. 187 i nast. ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 742), zakładając iż rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie a przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

### I. Ocena tematyki, koncepcji i wybór tematu

Jak wskazał sam Doktorant „badaniem (...) objęto układ relacji prawnych zachodzących pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi a pasażerami korzystającymi z usług świadczonych w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych” (s. 10), a więc podstawowymi pojęciami wokół których budowana jest praca są takie zagadnienia jak interes publiczny i prawne środki jego ochrony. Autor poświęca większość rozważań tematyce bezpieczeństwa transportu kolejowego i prawom pasażera, a w bardziej skonkretyzowanej formie – licencjonowaniu, dostępności, organizacji pasażerskiego transportu kolejowego oraz ochronie interesu publicznego w obszarze ochrony indywidualnych i zbiorowych praw pasażerów. Jak podkreśla (s. 10):

*Uprawnienia pasażerów, będących słabszą stroną umowy przewozu, mają charakter praw podmiotowych. Zatem prawidłowe zabezpieczenie tych praw oraz relacji z przedsiębiorstwami kolejowymi ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego.*

Nie unika także szerszych aspektów regulacyjnych, gdyż (s.10):

*Regulacja sektora pasażerskich przewozów kolejowych, w zakresie objętym badaniem, ma bowiem szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Umożliwia również określenie pozycji podstawowego odbiorcy usług świadczonych w tym sektorze, czyli pasażera (...) działania regulacyjne podejmowane przez państwo mają dwa zasadnicze cele: stworzenie, ochronę i rozwój konkurencji oraz zapewnienie usług powszechnych. Realizacja tych celów powinna jednak odbywać się z uwzględnieniem jednej z klauzul generalnych w polskim prawodawstwie, czyli klauzuli interesu publicznego.*

Dobór problemu naukowego jest prawidłowy – obejmuje istotny materiał badawczy dotyczący rzeczywistych relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami sektora transportu kolejowego, zaś sam tytuł jest prawidłowo skonstruowany – w prosty sposób nakreśla oś tematyczną pracy i odzwierciedla zakres przeprowadzanych badań. Należy jednak zauważyć, że podjęty problem naukowy jest już dość wyeksploatowany – powstało wiele opracowań naukowych dotyczących poszczególnych „wycinków” podjętej tematyki (jest to materia często opracowywana w literaturze, jednakże raczej w formie artykułów, niekompleksowo), tym samym Autor często wydaje się odtwórczy, a sam wybór tematu przewodniego może spotkać się z zarzutem braku elementów nowatorskich.

Dysertacja została przygotowana według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2023 r., jednakże tam, gdzie wymaga tego praca, uwzględniane są zmiany, które zostaną wprowadzone Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782<sup>1</sup>.

## **II. Ocena konstrukcji pracy**

Praca doktorska składa się z 289 stron maszynopisu. Układ dysertacji obejmuje pięć zwięzłych rozdziałów, wstęp oraz podsumowanie. Zawiera także obfitą bibliografię – wykaz literatury (530 pozycji), aktów prawnych (97 pozycji), orzecznictwa (105 pozycji) oraz raportów i opracowań (47 pozycji). Samych przypisów jest niemalże 900. Zauważalny jest brak spisu skrótów, elementu podstawowego, który znacznie ułatwia czytelnikowi odbiór pracy i gwarantuje większą przejrzystość tekstu.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), które co do zasady zacznie obowiązywać w czerwcu bieżącego roku, dalej jako: Rozporządzenie 2021/782.

**Wstęp** pracy jest koherentną introdukcją zagadnień rozwijanych w dalszej części pracy. Omawia charakterystykę sektora transportu kolejowego, wspomina także o potencjale inwestycyjnym skupionym wokół modernizacji infrastruktury kolejowej oraz poprawie jakości świadczonych usług. Autor posługuje się w tym zakresie licznymi zestawieniami statystycznymi. Celem rozprawy jest, jak wskazuje (s. 13):

*dokonanie wartościującej oceny prawnych instrumentów służących ochronie interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Takie określenie obszaru badań wynika w pierwszej kolejności ze swoistych cech sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Istotne znaczenie dla zakresu pracy ma problematyka kompetencji regulacyjnych Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, których przedmiotem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia interesu publicznego.*

Co bezpośrednio wpływa na tezę pracy, zgodnie z którą (s. 13):

*podstawowym celem kształtowania stosunków zachodzących w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych jest ochrona interesu publicznego. Interes publiczny i jego ochrona stanowi zatem centralną instytucję w sektorze przewozów pasażerskich. Badania w niniejszej pracy będą prowadzone w świetle przedmiotowej instytucji prawnej, rozumianej jak połączony w czasie zespół faktów prawotwórczych. Interes publiczny w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych stanowi uniwersalną kategorię jurydyczną, która może stanowić samodzielny przedmiot badań.*

Doktorant kształtuje także hipotezy badawcze, których weryfikacja następuje w dalszych rozdziałach, są to (s. 13):

- 1) ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych urzeczywistniana jest przez organ regulacyjny na rynku pasażerskich przewozów kolejowych,
- 2) właściwe ukształtowanie pozycji ustrojowej organu regulacyjnego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych ma wpływ na skuteczność ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych,
- 3) bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych praw pasażerów stanowią postacie zjawiskowe interesu publicznego na rynku przewozów pasażerskich,
- 4) przyjęta forma reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych umożliwia skuteczną ochronę interesu publicznego.

**Rozdział pierwszy** jest typowym wprowadzeniem siatki pojęciowej (nakreśleniem niezbędnej terminologii) i koncentruje się zwłaszcza na pojęciu „interesu publicznego” w kontekście sektorowym. Doktorant szczegółowo omawia *definiens* pojęcia klauzuli

generalnej „interesu publicznego” z perspektywy nauk prawnych, posługując się w tym celu wybranymi koncepcjami wypracowanymi w doktrynie. Omawia także jej praktyczne użycie w poszczególnych aktach prawnych różnej rangi, od Konstytucji RP po ustawy (m.in. definicję legalną z art. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy występowanie tego pojęcia na kanwie ustawy Prawo przedsiębiorców). Autor prawidłowo nakreśla brak jednolitości i uniwersalności definicyjnej, ukazując mnogość poglądów występujących w literaturze naukowej i należycie je podsumowując – podejmując próbę zdefiniowania tego pojęcia na potrzeby recenzowanej pracy. W tym miejscu, tak aby w pełni omówić podjęte zagadnienie, brakuje jednak krótkich dociekań na temat często występujących, zbliżonych brzmieniowo i tożsamychno znaczeniowo określeń takich jak „interes społeczny” czy „interes społecznie uzasadniony” i nakreślenia charakteru relacji pomiędzy nimi (Autor przywołuje tylko pojęcia powiązane takie, jak „dobro”, „dobro publiczne” i „cel publiczny”).

Drugi podrozdział przedstawia charakterystykę sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Autor omawia w nim specyfikę sektorów infrastrukturalnych, wielkość rynku i jego potencjał inwestycyjny oraz logistyczny. Wspomina także pokrótce o barierach rozwojowych, takich jak deficytowy charakter połączeń uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, brak odpowiedniego taboru do obsługi połączeń oraz brak wykwalifikowanego personelu (zaplecza kadrowego) oraz wpływie wzrostu cen energii na działanie branży przewozów pasażerskich.

Ostatni podrozdział przedstawia praktyczne ujęcie interesu publicznego przez pryzmat pasażerskich przewozów kolejowych, za punkt wyjścia przyjmując bezpieczeństwo transportu i prawa pasażera, jak stwierdza (s. 40):

*Prezes UTK, jako organ regulacyjny, będący organem władzy publicznej, ex iure stoi na straży interesu publicznego w zakresie przyznanych mu kompetencji. Organ jest zatem dysponentem interesu publicznego i poprzez swoje działania ma wpływ na urzeczywistnianie ochrony przedmiotowego interesu.*

Przywołuje także wątek wpływu ustawodawstwa unijnego (i szerzej unijnej polityki) na kierunki rozwoju prawnej ochrony interesu konsumentów w sektorach sieciowych oraz relacje pomiędzy pasażerem a przewoźnikiem, wstępnie inicjując zagadnienia terminologiczne z tego obszaru.

**Rozdział drugi** pt. „Pozycja prawna i zakres kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego” w całości poświęcony jest regulatorowi. W pierwszym podrozdziale wywód prowadzony jest za pomocą metody historyczno-prawnej – autor omawia genezę powstania omawianej regulacji sektorowej na gruncie krajowym, sięgając aż do dwudziestolecia

międzywojennego, podkreślając nierozzerwalny związek kolei z własnością państwową. Punktem zwrotnym, co oczywiste, było utworzenie w 2003 r. centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach bezpieczeństwa, będącego krajowym regulatorem transportu kolejowego, a następnie dostosowanie modelu regulacji tak, aby wdrożyć w życie rozwiązania gwarantujące Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego<sup>2</sup> niezależność, zapewniając mu odpowiednią pozycję ustrojową oraz urzeczywistniając niezależność instytucjonalno-funkcjonalną tego organu, wymaganą przepisami prawa Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Kolejny podrozdział dotyczy roli, jaką pełni ten centralny organ administracji publicznej w zakresie ochrony interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych, a więc jego faktycznych kompetencji nadzorczych, kontrolnych, jurysdykcyjnych czy opiniodawczych. Autor wyróżnia tutaj cztery główne, przenikające się niejednokrotnie obszary (s. 63) – regulacja transportu kolejowego, bezpieczeństwo ruchu kolejowego, interoperacyjność transportu kolejowego oraz ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Trzeci rozdział poświęcony jest środkom ochrony prawnej z perspektywy ochrony praw pasażerów. Pierwszy podrozdział przybliży czytelnikowi standardy ochrony praw pasażerów, w środowisku charakteryzującym się występowaniem licznych barier ograniczających liberalizację rynku, w świetle przede wszystkim Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>4</sup>.

Drugi podrozdział odnosi się bezpośrednio do interesów zbiorowych, jak wskazuje Doktorant (s. 81):

*W transporcie kolejowym bezprawne praktyki mogą polegać na naruszaniu przyjętych norm w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Nie jest to wyliczenie zupełnie. Ustawodawca, wskazując zakres przedmiotowy wskazanych wyżej praktyk, wskazał je przykładowo, używając sformułowanie*

---

<sup>2</sup> Dalej jako: Prezes UTK.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 55 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego: *organ ten jest niezależny oraz odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Jest on również niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Ponadto organ ten zachowuje funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych.*

<sup>4</sup> Dalej jako: Rozporządzenie 1371/2007.

w szczególności. Przedmiotowa egzemplifikacja wskazuje na otwarty, szeroki katalog przepisów, których naruszenie może wyczerpywać znamiona bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Nakreśla aspekt podmiotowy (adresatów objętych zakazem) oraz podstawowe zagadnienia terminologiczne dotyczące pojęcia bezprawności. Wskazuje także możliwy zakres naruszeń (przytaczając przykłady, jednakże zazwyczaj bez omówienia skonkretyzowanych przypadków ich wystąpienia w praktyce, co jest zasadniczym mankamentem tego fragmentu pracy). Praktyczne zagadnienia rozwijane są dopiero na kanwie możliwych sporów kompetencyjnych pomiędzy prezesem UTK a prezesem UOKiK (s. 89-93), jednakże tylko szczątkowo. Przy większym rozbudowaniu i dogłębnym zbadaniu jednostkowych rozstrzygnięć podrozdział ten mógłby okazać się najbardziej interesującym i najważniejszym, w aspekcie indywidualnej pracy badawczej, fragmentem całego doktoratu, a nie tylko merytorycznym streszczeniem.

Przedostatni podrozdział jest spojrzeniem na ochronę praw pasażera z perspektywy modelu kreowanego przez Unię Europejską – Rozporządzenia 1371/2007 wraz z jego wytycznymi interpretacyjnymi<sup>5</sup>, mających bezpośredni wpływ na ujednocianie rozwiązań stosowanych w poszczególnych Państwach Członkowskich. Autor omawia m.in. prawo do przewozu bagażu, prawo do informacji, prawo do przewozu przysługującego wszystkim pasażerom (dostępność i przystosowanie taboru do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej), prawo do odszkodowania, prawo do pomocy, obowiązek wyznaczenia przez Państwa Członkowskie organu właściwego w sprawach ochrony praw pasażera (*National Enforcement Bodies*). W tym miejscu także odczuwalna jest znikoma ilość konkretnych przykładów z orzecznictwa, które znacząco ubarwiłyby dość teoretyzujący wywód. Wartym uwagi fragmentem są strony poświęcone praktycznym zagadnieniom zastosowania Rozporządzenia 1371/2007 na gruncie krajowym (s. 109-112), zwłaszcza dotyczące licznych wyłączeń, oraz poruszające aktualizację rozporządzenia, która wejdzie w życie w najbliższych miesiącach (Rozporządzenie 2021/782). Ostatni podrozdział krótko sygnalizuje istotnie ochrony praw pasażera realizowanej w trybie pozasądowym (Rzecznik Praw Pasażera Kolei)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji – Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.

<sup>6</sup> Rozdział 3a ustawy o transporcie kolejowym i ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, implementująca Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE.

Kolejny, **czwarty rozdział** poświęcony jest funkcji regulacyjnej administracji państwowej w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych w świetle ochrony interesu publicznego. Rozdział ten podzielony jest na cztery części:

- 1) otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych – dotyczący wykonywania przewozów, w tym m.in. umów o świadczenie usług publicznych, decyzji o przyznaniu otwartego dostępu<sup>7</sup> (kwestii dotyczących urzeczywistnienia konkurencji pomiędzy przewoźnikami czy samego toku postępowania i wymogów dotyczących wydawania decyzji administracyjnej), przewozów okazjonalnych. Jak wskazuje sam autor (s. 124):

*Ochrona ta, w przypadku przewozów wykonywanych w trybie otwartego dostępu, polega na wyważeniu sprzecznych interesów podmiotów publicznych i prywatnych. Z jednej strony bowiem ochronie podlega stabilność usług finansowanych ze środków publicznych, natomiast z drugiej objęta tą ochroną jest konkurencja rynkowa. Dlatego kompetencje Prezesa UTK w zakresie wydawania decyzji administracyjnych ws. przyznania otwartego dostępu są istotne nie tylko z perspektywy spójności i skuteczności polityki regulacyjnej tego organu. Mają one również znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań związanych z ochroną interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych.*

- 2) opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych – w podrozdziale tym Doktorant charakteryzuje funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, opisuje proces zawarcia umowy, jak stwierdza (s. 139-140):

*Organ regulacyjny, w toku badania spójności projektu takiej umowy z przyjętym planem transportowym, kierując się ochroną interesu publicznego, powinien dokonać oceny zakresu założonych w przedmiotowym projekcie poziomu usług wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych pod względem przywołanych czynników (...). Słuszne jest zatem oczekiwanie od organu administracji publicznej działania na rzecz rozwoju rynku, który jest przez ten podmiot regulowany (...). Opinia wydawana przez Prezesa UTK, dotycząca projektu takiej umowy, nie ma charakteru wiążącego. Zatem negatywne stanowisko organu nie wstrzymuje procedury zawarcia takiej umowy. Nie jest również możliwe żądanie przez organ regulacyjny zawarcia umowy w konkretnym brzmieniu. Prezes UTK nie ma zatem bezpośredniego, władczego wpływu na kształt postanowień umownych (...). Należy jednak zwrócić uwagę, że wydanie niewiążącej opinii przez Prezesa UTK, nie w pełni urzeczywistnia przywołane założenie. Brak jest bowiem sankcji lub jakichkolwiek innych możliwości oddziaływania przez Prezesa UTK na strony umowy o świadczenie usług publicznych, w celu wyegzekwowania spójności tej umowy z interesem publicznym.*

- 3) opiniowanie projektów planów transportowych – materię tę autor traktuje podobnie jak w przypadku opiniowania umów, najpierw przytaczając podstawy pojęciowe

---

<sup>7</sup> Autor postuluje przywrócenie definicji „otwartego dostępu” do ustawy o transporcie kolejowym.

i proceduralne, aby na końcu podsumować ich realny wpływ na omawiany rynek (s. 140-141):

*tak i w przypadku projektów planów transportowych stanowiska organu regulacyjnego nie mają charakteru wiążącego (...). Opinie Prezesa UTK do projektowanych planów transportowych powinny być więc uwzględniane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, ponieważ od odpowiedniego ukształtowania systemu transportu kolejowego uzależniona jest organizacja pozostałych gałęzi transportowych.*

- 4) licencjonowanie pasażerskich przewoźników kolejowych – jedna z najważniejszych kompetencji regulatora, dotycząca reglamentacji działalności gospodarczej, ujęta jest w pracy dość ogólnie. Niestety zbyt duży nacisk kładziony jest na wymogi proceduralne dotyczące uzyskania licencji przez wnioskującego, a zbyt mały na wpływ omawianej instytucji na przedmiot rozprawy (s. 159-165). Jednakże niewątpliwym plusem omawianego podrozdziału jest zamieszczenie stanowiska własnego autora, dotyczącego wyboru postaci reglamentacji przez ustawodawcę (s. 160):

*Pomimo niewątpliwej doniosłości wymienionych wyżej postaci zjawiskowych interesu publicznego, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności na rynku transportu kolejowego. Przyjętą formę reglamentacji działalności w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych należy ocenić jako właściwą (...). Jedną z cech charakteryzujących przedmiotowy sektor jest gwarantowana prawem konkurencyjność wewnętrzna, która przejawia się tym, że przewoźnicy kolejowi mogą wykonywać przewozy w trybie komercyjnym, konkurując z innymi przewoźnikami funkcjonującymi na tym rynku. Z tego względu wymóg posiadania licencji, a nie bardziej rygorystycznej formy reglamentacji, jaką jest koncesja, należy uznać za wystarczający.*

**Ostatni rozdział** podejmuje temat sankcji administracyjnych stosowanych w przypadku naruszenia interesu publicznego przez przedsiębiorstwa działające w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Autor, zgodnie z przyjętą w większości rozdziałów systematyką, najpierw przytacza charakterystykę ogólną zagadnienia. Następnie przechodzi do podziału istniejących kar pieniężnych segregując je na konkretne grupy, które pokrótce omawia, największą uwagę poświęcając art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie kolejowym (czyli przepisu odwołującego się bezpośrednio do obowiązków wskazanych w Rozporządzeniu 1371/2007) oraz ust. 7 dotyczącego obowiązków informacyjnych oraz zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Znajduje także miejsce na omówienie dyrektyw wymiaru kary oraz wyodrębnienie kwestii dotyczących odstąpienia od nałożenia kary oraz możliwości udzielenia ulgi w jej wykonaniu.



Krótkie, siedmiostronicowe podsumowanie jest zbiorczą, nieco zbyt syntetyczną refleksją autora, który stwierdza, iż (s. 192, 198):

*w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych istnieją określone wartości, których objęcie ochroną prawną należy utożsamiać z klauzulą interesu publicznego. Przykładem kategorii interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych są bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów. Środkami prawnymi służącymi realizacji ochrony interesu publicznego są między innymi licencjonowanie transportu kolejowego, opiniowanie dokumentów planistycznych oraz umów o świadczenie usług publicznych, regulacja prawa wykonywania przewozów, postępowania w sprawach ochrony praw pasażerów oraz postępowania w sprawach sankcji administracyjnych (...). Weryfikacja określonych we wstępie pracy hipotez pozwoliła na potwierdzenie tezy, iż podstawowym celem regulowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych jest ochrona interesu publicznego. Postacie zjawiskowe interesu publicznego, tj. bezpieczeństwo transportu kolejowego oraz ochrona indywidualnych i zbiorowych interesów pasażerów są obszarami szczególnymi istotnymi dla prawidłowego funkcjonowania sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Odpowiednie zabezpieczenie prawne tych kategorii, poprzez wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje o charakterze reglamentacyjnym, nadzorczym, kontrolnym i sankcyjnym, tworzy podstawę dla efektywnego funkcjonowania systemu transportu kolejowego. Dzięki temu kolej, jako system transportowy, może istotnie wpływać na tempo rozwoju gospodarczego i społecznego państwa.*

Nie są to co prawda stwierdzenia przełomowe (są przewidywalne, lecz naukowo cenne), jednakże przeprowadzone w całej pracy wnioskowania są poprawne i potwierdzają założoną przez Doktoranta na początku pracy tezę.

### III. Uwagi merytoryczne

1. Autor wykorzystuje przede wszystkim literaturą krajową, nawet w przypadku publikacji angielskojęzycznych są to zazwyczaj prace polskich naukowców. Brakuje więc nieco odmiennego spojrzenia na podejmowane zagadnienia. Jednakże mimo wszystko zasób źródeł jest wystarczający (obejmuje 530 pozycji, niemalże 900 przypisów).
2. Doktorant prawidłowo posługuje się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk prawnych, w tym przede wszystkim metodą formalno-dogmatyczną oraz historyczno-prawną.
3. Strona językowa pracy jest poprawna, występują nieliczne błędy interpunkcyjne, fleksyjne czy stylistyczne. Nieliczne niezręczności nie wpływają negatywnie na odbiór pracy. Doktorant poprawnie posługuje się językiem naukowym, a konstruowane zdania są klarowne i przystępne. Konstrukcja pracy jest właściwa – podział na rozdziały

i podrozdziały buduje przejrzystą strukturę i odpowiada nakreślonymu celowi badawczemu.

4. Doktorant zbyt wielką wagę przykładu do opracowanej już wielokrotnie terminologii, ograniczając tym samym analizę aspektów praktycznych i orzecznictwa oraz refleksję autorską do niezbędnego minimum, co w przypadku tak niewielkiej objętościowo pracy (198 stron bez bibliografii) czyni z niej bardziej opracowanie o charakterze podręcznikowym.
5. Doktorant zbyt rzadko zamieszcza własne refleksje, co czasem czyni z pracy formę niemalże referatową, podsumowującą dotychczasowy dorobek doktryny. Dociekania własne autora pojawiają się w pracy tylko kilkakrotnie (np. we fragmencie dotyczącym procedury hybrydowej [s. 170 i nast.] czy próby konstrukcji definicji pojęcia „kierownik” z art. 66 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym [s. 176 i nast.]), próby te stanowią znaczną wartość dodaną pracy. Recenzent żałuje także, że Autor nie poddał szerszej analizie kwestii dotyczących kompetencji Prezesa UOKiK, np. w odniesieniu do postępowań antymonopolowych (krótka wzmianka o roli Prezesa UOKiK zawarta jest na s. 90, ponadto postulaty *de lege ferenda*, odwołujące się do kompetencji Prezesa UOKiK, pojawiają się dopiero w podsumowaniu, s. 195).
6. Zdaniem Recenzenta najciekawsze fragmenty pracy to te, w których autor konstruuje własną argumentację uzasadniającą podnoszone postulaty *de lege ferenda*, np. te dotyczące określenia administracyjnych kar pieniężnych (s. 179 i nast.<sup>8</sup>, 184<sup>9</sup>, 187<sup>10</sup>). Większość wtrąceń autorskich zawartych jest w rozdziale V, dotyczącym sankcji

---

<sup>8</sup> Zgodnie z twierdzeniami Doktoranta: *De lege ferenda zasadne jest jednak ujednoczenie maksymalnego wymiaru kary w przypadku, gdy różne organy regulacyjne dysponują zbliżonymi kompetencjami w zakresie regulacji rynków, dla których organy te są właściwe. Przykładem w tym zakresie mogą być omówione już kompetencje Prezesa UTK w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów oraz uprawnienia Prezesa UOKiK w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Pierwszy z organów, w przypadku naruszenia tych interesów, może nałożyć karę pieniężną w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy. Natomiast drugi jest uprawniony do wymierzenia maksymalnej kary pięciokrotnie wyższej, do 10% przychodu przedsiębiorcy. Takie zróżnicowanie może negatywnie oddziaływać na prewencyjną funkcję administracyjnych kar pieniężnych na rynku kolejowym i sugerować, że interes publiczny na tym rynku podlega słabszej ochronie.*

<sup>9</sup> Dotyczący krytyki zróżnicowania wysokości kar przyjętych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, jak wskazuje: *Dysproporcje w zakresie minimalnego i maksymalnego wymiaru kary ustanowionej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej powodują, że podobne przedmiotowo naruszenia rozporządzenia 1371/2007, wywierające negatywne skutki dla pasażerów, mogą być rozbieżnie sankcjonowane w poszczególnych krajach. Taki stan rzeczy może prowadzić do nierównego traktowania pasażerów i jest sprzeczny z ratio legis rozporządzenia 1371/2007. Z tego względu wskazane byłoby przyjęcie, na poziomie rozporządzenia, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jednolitej regulacji w tym zakresie.*

<sup>10</sup> Dotyczący modyfikacji dyrektyw wymiaru kary (przesłanka dotychczasowej działalności podmiotu) zawartych w ustawie o transporcie kolejowym na wzór przepisów kształtujących przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej w Kodeksie postępowania administracyjnego.

administracyjnych, i to właśnie te fragmenty stanowią esencję pracy i mają potencjał realnego wpływania na kształtowanie otoczenia prawnego.

7. Niedosyt budzi brak rozwinięcia wątków prawnoporównawczych, które mogłyby znacząco rozbudować całą pracę. Niektóre istotne zagadnienia potraktowane są także zbyt pobieżnie.
8. Mimo wskazanych powyżej mankamentów dysertacja jest prawidłowa pod względem formalnym i materialnym. Doktorant wykazuje się znaczną wiedzą dotyczącą omawianych zagadnień, sprawnie przedstawia kontekst i teoretyczne podstawy prowadzonych badań. Może nie jest to kamień milowy nauk prawnych w sektorze transportu kolejowego, jednakże można uznać, iż praca stanowi istotny wkład w literaturę prawniczą i może stanowić podstawę dalszych, bardziej rozbudowanych rozważań.

#### IV. Wnioski końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe, po szczegółowej analizie rozprawy, Recenzent stwierdza, iż Doktorant prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w swojej dyscyplinie oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w zakresie przedstawienia oryginalnego rozwiązania problemu naukowego – praca stanowi oryginalne dzieło prezentujące odpowiednio wysoki poziom naukowy i stanowi znaczący wkład Autora w rozwój wiedzy w danej dziedzinie.

Recenzowana rozprawa doktorska magra Karola Klosowskiego pt. „Ochrona interesu publicznego w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych” zasługuje więc na pozytywną ocenę, czyniąc zadość wymogom stawianym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. oraz może stanowić podstawę do dalszego prowadzenia przewodu doktorskiego.

Radca Prawny

..... dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ

/dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ/

