

dr hab. Elżbieta Dynia
Zakład Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Iwony Alicji Miedzińskiej zatytułowanej
„Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej”
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-
Witkowskiej

I. Wybór tematu rozprawy

Temat rozprawy doktorskiej dotyczy aktualnego i interesującego, nie tylko z punktu widzenia systemu krajowego ale również unijnego i międzynarodowego, zagadnienia. Problemy związane z ochroną praw pasażerów kolei są bowiem przedmiotem prawnych regulacji na szczeblu wewnątrz krajowym, które określają status pasażera kolei i związane z nim prawa, oraz na szczeblu międzynarodowym, szczególnie regionalnym, które wskazują na zakres jego ochrony. W pracy Autorka podjęła próbę kompleksowego odniesienia się do problematyki ochrony praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej. Analiza przepisów prawa unijnego z tym związanych pozwoliła Autorce na określenie zakresu tej ochrony i ocenę jej skuteczności na poziomie państw członkowskich Unii. Nakreślona ramami tematu problematyka jest więc interesująca nie tylko poznawczo, ale również ma istotne znaczenie dla praktyki – dla określenia praktycznych możliwości rozwoju systemu ochrony praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej. Należy również podkreślić, że w literaturze przedmiotu brakuje kompleksowego, naukowego opracowania związanego z tematem rozprawy. Jego wybór należy więc uznać za trafny a pracę mgr Iwony Alicji Miedzińskiej za nowatorską, mogącą przyczynić się do pogłębienia wiedzy związanej z ochroną praw pasażerów kolei, jak również do lepszego funkcjonowania Urzędu Transportu Kolejowego, będącego organem pomocniczym Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, którego pracownikiem jest Doktorantka.

II. Warsztat naukowy

Recenzowaną pracę charakteryzuje bogata podstawa bibliograficzna, głównie polskojęzyczna, związana z tematem. Bibliografia ta stanowiła doktrynalne podstawy rozważań Autorki. Również podstawa źródłowa pracy jest bardzo rozległa. Autorka w szerokim zakresie

wykorzystała materiały źródłowe, przede wszystkim liczne akty prawne i dokumenty Unii Europejskiej, krajowe akty prawne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu oraz opinie rzeczników generalnych. Ten różnorodny materiał badawczy został dobrze wykorzystany. Podkreślenia wymaga fakt przeprowadzenia badań z wykorzystaniem różnych metod badawczych – głównie dogmatyczno-prawnej i prawnoporównawczej, ale również badań ankietowych i indywidualnego wywiadu pogłębionego, przeprowadzonego podczas stażu odbywanego przez Autorkę w Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu w Komisji.

III. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy dostosowana jest do głównego celu, jakim jest przegląd i próba oceny obowiązujących przepisów prawa unijnego pod kątem ich realizacji i skuteczności w zapewnianiu ochrony praw pasażerów kolei na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej. Tak nakreślono celowi badawczemu odpowiada struktura pracy, która opiera się na podziale na pięć rozdziałów, zawiera również Wstęp, Zakończenie oraz Bibliografię. Pozytywnie należy ocenić poprzedzenie każdego rozdziału krótkim wprowadzeniem oraz zakończenie zwięzłymi wnioskami.

We wstępie Autorka podkreśla znaczenie omawianej problematyki, uzasadnia wybór tematu, określa jej zakres, a także cel pracy. Scharakteryzowała również metody badawcze oraz główne zagadnienia składające się na treść poszczególnych rozdziałów. W zakończeniu pracy zawarte zostały zwięzłe ujęte wnioski płynące z przeprowadzonej analizy oraz postulaty *de lege ferenda*.

W rozdziale pierwszym, o charakterze wprowadzającym, po przedstawieniu regulacji prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw pasażerów kolei, Doktorantka scharakteryzowała również unijne regulacje prawne w tym zakresie z wyszczególnieniem prawa pierwotnego i prawa pochodnego UE, przyporządkowując akty prawa pochodnego do jednego z dwóch obszarów: sektora transportu kolejowego lub prawa konsumenckiego.

W rozdziale drugim zawarta została analiza praw pasażerów kolei wynikających z rozporządzenia 1371/2007. Analizą objęte zostały również zwolnienia i okresy przejściowe w stosowaniu wymienionego rozporządzenia przez poszczególne państwa członkowskie UE oraz sankcje krajowe z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia.

W rozdziale trzecim przedstawiona została ochrona praw pasażerów kolei w świetle regulacji i funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Analizie poddane zostały również zagadnienia dotyczące rynku pasażerskich usług transportu kolejowego, wpływu prawa ochrony

konkurencji na prawa pasażerów na rynku przewozów kolejowych oraz pomocy publicznej w sektorze transportu kolejowego.

Z kolei w rozdziale czwartym w pierwszej kolejności omówione zostały kwestie dotyczące rynku wewnętrznego. Natomiast zasadnicza część tego rozdziału poświęcona została ochronie konsumenta usług kolejowych z punktu widzenia unijnych regulacji konsumenckich, w tym aktów prawnych dotyczących usług turystycznych.

W ostatnim, piątym rozdziale pracy analizie poddane zostały proceduralne gwarancje ochrony praw pasażerów kolei w UE. W pierwszej części rozdziału omówione zostały rodzaje roszczeń i możliwe sposoby ich egzekwowania, natomiast w drugiej omówione zostały przykłady dochodzenia roszczeń i rozpatrywania skarg pasażerów w wybranych państwach członkowskich UE.

Tak ukształtowana struktura pracy jest poprawna, logiczna i z punktu widzenia tematu nie budzi zastrzeżeń. Na podkreślenie zasługuje poddanie analizie aktualnego stanu prawnego.

IV. Treść rozprawy – uwagi szczegółowe

Rozważania merytoryczne Doktorantka rozpoczyna od przedstawienia podstaw dla regulacji praw pasażerów kolei na szczeblu międzynarodowym i unijnym. W przypadku regulacji prawa międzynarodowego podkreśla znaczenie Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejowym z 1980 r., zmienionej Protokołem z 1999 r., i Załącznika A do niej zatytułowanego „Przepisy ujednoczone o umowie międzynarodowego przewozu osób kolejami”. Natomiast jeśli chodzi o prawo unijne, jako podstawę regulacji dotyczących pasażerów kolei wskazuje prawo pierwotne i wtórne, głównie przepisy zawarte w Tytule VI obowiązującego TFUE oraz rozporządzenia 1371/2007, które jest najważniejszym aktem prawa pochodnego w zakresie praw pasażerów kolejowych i ich ochrony. Na podkreślenie zasługuje uwzględnienie przez Doktorantkę również Karty Praw Podstawowych UE, której postanowienia, przyznające obywatelom UE określone prawa, mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE przy wykonywaniu przez nie zadań i kompetencji określonych w Traktatach, jak również do państw członkowskich w zakresie w jakim stosują one prawo unijne.

Przedstawiona w rozdziale pierwszym problematyka prowadzi do wykazania znaczenia analizowanych regulacji prawnych dla zwiększenia ochrony praw pasażerów kolei i ujednoczenia gwarancji tej ochrony. Jednocześnie uściśla ramy zawartej w kolejnych rozdziałach analizy.

Ważne dla przedmiotowej rozprawy rozwiązania znajdują się w rozdziale drugim. Doktorantka koncentruje się w nim na prawach pasażerów kolei, wynikających przede wszystkim z odpowiednich przepisów rozporządzenia 1371/2007, w tym Załącznika I, będącego odzwierciedleniem przepisów zawartych w Załączniku A do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejowym z 1980 r. Uwzględnia również ewentualne ograniczenia w ich realizacji, związane ze zwolnieniami w stosowaniu przepisów wymienionego rozporządzenia przez państwa członkowskie Unii, oraz sankcje krajowe za naruszenie przepisów rozporządzenia. Wnikliwa analiza praw pasażerów kolei i zakresu ich stosowania pozwoliła Doktorantce na sformułowanie właściwych wniosków. Sprowadzają się one do stwierdzenia, że „stosowanie wyłączeń szczególnie w przypadku usług kolejowych doprowadziło do zróżnicowania stopnia ochrony praw pasażerów przysługujących pasażerom w całej UE” oraz, że „ujednolicenia standardów w zakresie ochrony praw pasażerów kolei nie sprzyjają także zróżnicowane sankcje stosowane przez państwa członkowskie za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007” (s. 140), ustanowione w regulacjach krajowych. Właściwą perspektywę w tym zakresie Doktorantka dostrzega w rozwiązaniach przewidzianych w projekcie nowego rozporządzenia zawartego we wniosku Komisji z 2017 r., jednocześnie zauważając, że brak zmian w zakresie przepisów dotyczących sankcji krajowych powoduje, że możliwość skutecznej realizacji praw pasażerów na poziomie krajowym wciąż pozostanie w znacznym stopniu utrudniona.

W świetle powyższych uwag za słuszne należy uznać postulaty *de lege ferenda* Doktorantki wskazujące na konieczność ograniczenia możliwości przyznawania zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w zakresie miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów kolejowych oraz wyłączenia możliwości udzielania wyłączeń w stosunku do usług kolejowych krajowych oraz międzynarodowych, jak również ustanowienia na poziomie unijnym wyraźnych dyrektyw w zakresie wymiaru sankcji, która mogłaby być uzależniona np. od wysokości rocznych obrotów przedsiębiorstwa i obliczana jako ich ułamek procentowy.

Kolejne rozdziały, trzeci i czwarty, w sposób istotny uzupełniają treść rozdziału drugiego. Zamieszczona w rozdziale trzecim charakterystyka ochrony praw pasażerów kolei w świetle regulacji prawnych obowiązujących w ramach funkcjonowania rynku wewnętrznego UE nie budzi zastrzeżeń. Doktorantka starała się wykazać w nim w jakim zakresie regulacje prawa materialnego UE dotyczące rynku wewnętrznego wpływają na prawa pasażerów kolei, przedstawione w rozdziale drugim. Zasadnicza część rozważań Doktorantki odnosi się więc do konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych oraz oceny jej wpływu na

ochronę praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem czwartego pakietu kolejowego, którego celem jest poprawa konkurencyjności kolei względem innych środków transportu oraz usunięcie barier uniemożliwiających stworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. W świetle przeprowadzonej w rozdziale trzecim analizy nie sposób nie zgodzić się z Doktorantką, że istnienie skutecznej konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych przekłada się na polepszenie sytuacji konsumentów, ponieważ ochrona nie jest celem samym w sobie, a ostatecznym jej beneficjentem powinien być właśnie pasażer (s. 191).

Z kolei w rozdziale czwartym, który traktuje o ochronie praw pasażerów kolei w świetle prawa konsumenckiego UE, analizie poddane zostały unijne regulacje prawa konsumenckiego UE, w tym dotyczące usług turystycznych. W oparciu o dostępne wyniki badań statystycznych Doktorantka przeprowadziła również analizę świadomości praw pasażerów kolei oraz ich oceny w zakresie jakości usług w transporcie kolejowym. Rzeczowa analiza wymienionych zagadnień pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie hipotezy badawczej zakładającej, że w związku z tym, że pasażer kolei jest konsumentem na rynku przewozów kolejowych ochronę jego praw zapewnia również prawo unijne przyjmowane w ramach polityki konsumenckiej, w tym dotyczącej usług turystycznych.

W końcowej części pracy przedstawione zostały proceduralne gwarancje praw pasażerów kolei w Unii i praktyczne możliwości ich egzekwowania w wybranych państwach członkowskich, w tym w Polsce. W zakresie proceduralnych gwarancji ochrony praw pasażerów kolei zwraca uwagę, że system dochodzenia roszczeń ma charakter kumulatywny (w pierwszej kolejności pasażerowie składają skargę do przedsiębiorstwa kolejowego a następnie do organu oferującego alternatywne metody rozwiązywania sporów, albo do krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia 1371/2007), podkreślając przy tym, że procedury rozpatrywania indywidualnych skarg stosowane przez przewoźników i krajowe organy wykonawcze nie są jednak przejrzyste.

Wychodząc z założenia, że możliwość dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei uzależniona jest od istnienia sprawnych i skutecznych mechanizmów ich egzekwowania, co należy do obowiązków państw członkowskich, Doktorantka, na podstawie informacji z odpowiedzi na pytania z ankiety badawczej przesłanej do państw członkowskich oraz ze stron internetowych odpowiednich organów krajowych, formułuje słuszne postulaty *de lege ferenda* co do wzmocnienia pozycji krajowych organów wykonawczych i ustanowienia na poziomie unijnym procedury rozpatrywania skarg pasażerów kolei oraz przyznania Komisji uprawnień w zakresie koordynowania wdrażania przepisów unijnych dotyczących

praw pasażerów na szczeblu krajowym oraz bieżącej kontroli przestrzegania praw pasażerów kolei w poszczególnych państwach członkowskich.

Rozważania zawarte w wymienionych rozdziałach nie skłaniają do większej polemiki. Na szczególne podkreślenie zasługuje oparcie omówień zagadnień nie tylko na dobrze dobranej literaturze ale przede wszystkim na bogatym materiale źródłowym, który poddany został dogłębnej analizie. Rozprawę mgr Iwony Alicji Miedzińskiej cechuje bogactwo treści, interesując tok wywodów oraz trafność wniosków, ujętych w zakończeniu poszczególnych rozdziałów, które są spójne z założonymi celami badawczymi. Autorka w sposób kompetentny porusza się po obszarze badawczym wyznaczonym ramami tematu. Na pełną aprobatę zasługują również uwagi zawarte w zakończeniu rozprawy. Doktorantka jasno artykułuje tezy pracy oraz wnioski wynikające z przeprowadzonej w poszczególnych rozdziałach, głównie w oparciu o materiały źródłowe i własne badania, analizy, często prezentuje również własne stanowisko.

V. Formalna struktura pracy

Pod względem formalnym praca zasługuje na wysoką ocenę. Bogata literatura i źródła zostały kompetentnie i szeroko wykorzystane, również styl i język rozprawy jest poprawny. Autorka prawidłowo posługuje się przypisami, które sporządzone są zgodnie z istniejącymi regułami, a błędy pojawiają się incydentalnie, co przy wykorzystaniu tak bogatej literatury i źródeł mieści się w dopuszczalnych granicach. Pozytywnie należy ocenić ilustrowanie omawianych zagadnień, opracowanymi samodzielnie przez Autorkę, tabelami, wykresami i schematami oraz zamieszczenie na początku pracy wykazu skrótów i akronimów a w końcowej części streszczenia. Właściwe byłoby jednak wprowadzenie oddzielnej dla każdego rozdziału numeracji przypisów oraz uporządkowanie, chronologicznie datami, zawartych w Bibliografii aktów normatywnych i orzecznictwa.

VI. Konkluzje

Praca mgr Iwony Alicji Miedzińskiej jest niewątpliwie samodzielnym i zasługującym na wysoką ocenę opracowaniem, ze względu na ujęcie tematu, jak i prezentowane wnioski. Jest aktualna i w sposób istotny wypełnia lukę w literaturze prawa międzynarodowego. Autorka dokonała wnikliwej analizy ochrony praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej wykazując się wszechstronną znajomością omawianych zagadnień. Podejmowane problemy są dobrze uargumentowane poglądami reprezentowanymi w literaturze, jak i bogatym materiałem normatywnym a przedstawione wnioski są kompletne i logiczne.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana dysertacja „*Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej*” spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.). W związku z tym wnioskuję do Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego o jej przyjęcie i o dopuszczenie mgr Iwony Alicji Miedzińskiej do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 23 maja 2019 r.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a vertical line and a horizontal stroke, resembling the name 'Pawel'.