

Prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska
Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej
i Stosunków Międzynarodowych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Warszawa, dnia 29 maja 2019 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Iwony Alicji Miedzińskiej
nt. *Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej,*
napisanej pod opieką naukową

prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora)
oraz dra Pawła Marcisza (promotora pomocniczego)
w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

[Warszawa 2019, ss. 342]

W związku z powołaniem w dniu 10 kwietnia 2019 r. przez Radę Naukową Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Iwony Alicji Miedzińskiej nt. *Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej*, napisanej pod opieką naukową prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora) i dra Pawła Marcisza (promotora pomocniczego), przedstawiam niniejszym jej ocenę:

1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

W sferze funkcjonowania Unii Europejskiej kluczowe miejsce zajmują swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Ich skuteczne działanie jest gwarantem istnienia wspólnego rynku UE. Problematyka transportu jest istotna zarówno z punktu widzenia swobody przepływu osób, jak też towarów oraz usług. Transport, zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE, stanowi jedną z głównych dziedzin, które należą do kompetencji dzielonych między Unię Europejską i państwa członkowskie. Trudno w tym obszarze nie dostrzec znaczenia transportu kolejowego, zwłaszcza w zakresie transportu osób. Obszar praw przysługujących

zarówno na charakter kompetencji dzielonych oraz znaczną ilość przepisów prawa UE, a także w systemach prawa krajowego. Biorąc pod uwagę, że zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej zdecydowanie brakuje opracowania poświęconego problematyce ochrony praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej, należy zaznaczyć, że praca doktorska mgr Iwony Alicji Miedzińskiej stanowi kompleksową analizę tego obszaru, wypełniając tym samym lukę w doktrynie prawa Unii Europejskiej.

Wybór przez Doktorantkę tematu rozprawy doktorskiej jest trafny. Praca dotyczy zagadnień bardzo interesujących, albowiem Autorka podejmuje w niej zagadnienia ważne i praktyczne dla naukowców, potencjalnych przedstawicieli przedsiębiorstw kolejowych oraz pasażerów korzystających z przewozów kolejowych w obrębie Unii Europejskiej. Jest to istotna tematyka, która zasługuje na poważną analizę naukową. Doktorantka dostrzega taką potrzebę.

2. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

2.1 Konstrukcja rozprawy

Rozprawa doktorska mgr Iwony Alicji Miedzińskiej składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i podsumowania. W rozdziale pierwszym pt. „Podstawy prawne dla regulacji praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej” Doktorantka dokonuje przeglądu aktów prawnych regulujących zagadnienie prawa pasażerów kolei w UE. Rozpoczyna od Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami, stopniowo przechodząc poprzez prawo pierwotne do źródeł prawa wtórnego. W sferze prawa wtórnego Autorka dokonuje analizy licznych rozporządzeń i dyrektyw, zwracając szczególną uwagę na akty prawne poświęcone ochronie konsumentów. W rozdziale drugim pt. „Prawa pasażerów kolei w Unii Europejskiej” Doktorantka omawia poszczególne prawa przysługujące pasażerom kolei w UE, zwracając uwagę na prawo do przewozu, prawo do informacji, prawa przysługujące pasażerom w przypadku opóźnienia lub odwołania pociągu albo utraty połączenia, prawa osób niepełnosprawnych, prawo do skargi, a także prawo do pełnego stosowania i skutecznego egzekwowania prawa UE. Rozdział trzeci jest poświęcony ochronie praw pasażerów kolei w kontekście rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Doktorantka zwraca uwagę na status pasażera kolei w świetle swobody przepływu osób, na rynek usług transportu kolejowego z perspektywy pasażera, na konieczność zapewnienia konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych oraz na pomoc publiczną w sektorze transportu kolejowego. W rozdziale czwartym pt. „Ochrona praw pasażerów kolei w świetle prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej” Autorka analizuje szeroko pojętą problematykę ochrony konsumentów

w systemie prawnym UE, po to by przejść do zagadnień dotyczących ochrony konsumenta na rynku usług kolejowych oraz świadomości konsumentów w zakresie praw pasażerów kolei, a także jakości usług przewozowych. W rozdziale piątym pt. „Dochodzenie roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej” Doktorantka dokonała analizy poszczególnych procedur dochodzenia roszczeń, przysługujących pasażerom kolei. Autorka zbadała procedury dotyczące egzekwowania praw pasażerów kolei w zakresie ogólnym, a następnie poddała analizie procedury dochodzenia roszczeń i egzekwowania praw pasażerów kolei w wybranych państwach członkowskich UE.

Powyższą konstrukcję rozprawy doktorskiej należy uznać za prawidłową. Doktorantka konsekwentnie odzwierciedliła w treści rozprawy jej tytuł: „Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej”. Każdemu z elementów składowych tytułu rozprawy doktorskiej poświęcono osobny rozdział, co sprawia, iż wywody Autorki zostały przedstawione w sposób spójny, logiczny i przemyślany.

Prosta, a zarazem wypełniona treścią, struktura rozprawy doktorskiej odzwierciedla umiejętności Doktorantki w dokonaniu precyzyjnej i właściwej analizy źródeł. Autorka bardzo szeroko wykorzystwała materiały źródłowe, przede wszystkim liczne akty prawne i dokumenty Unii Europejskiej, krajowe akty prawne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu oraz liczne oficjalne analizy i opracowania. Ten bogaty materiał badawczy został dobrze wykorzystany.

2.2 Merytoryczna ocena problemu badawczego

Wartość merytoryczną rozprawy doktorskiej mgr Iwony Alicji Miedzińskiej należy ocenić wysoko. Podjęte przez Doktorantkę rozważania na temat ochrony praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej nie ograniczają się tylko do analizy podstaw prawnych przedmiotowej ochrony oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu w tym zakresie. Autorka wykracza poza te obszary, starając się także zbadać tę problematykę pod kątem możliwości dochodzenia ewentualnych roszczeń z tego tytułu oraz skuteczności poszczególnych procedur, zarówno w obrębie prawa UE, jak też wybranych reżimów prawa krajowego. Ten element stanowi próbę nadania badanemu problemowi także waloru praktycznego. Jest to niewątpliwą zaletą pracy.

Nadrzędnym celem rozprawy doktorskiej, jak wskazuje sama Autorka, jest przegląd i próba oceny obowiązujących przepisów prawa UE pod kątem ich realizacji i skuteczności

w zapewnianiu ochrony praw pasażerów kolei na poziomie państw członkowskich UE (s. 16). Doktorantka stawia dwie hipotezy badawcze. Pierwsza zakłada, że rozporządzenie 1371/2007 zapewnia minimalny poziom ochrony praw pasażerów kolei w UE. Druga hipoteza zakłada, że w związku z tym, że pasażer kolei jest konsumentem na rynku przewozów kolejowych, ochronę jego praw zapewnia również prawo UE przyjmowane w ramach polityki konsumenckiej (s. 16).

W celu weryfikacji powyższych hipotez, Autorka stawia siedem pytań badawczych. Spośród nich kluczowe zdają się odpowiedzi na pytania: (1) w jakim zakresie regulacje prawa materialnego UE wpływają na ochronę praw pasażerów kolei; (2) które państwa członkowskie UE i w jakim zakresie przyznały zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007; (5) jakie są mechanizmy i procedury dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei w UE; (7) czy instytucje unijne kontrolują przestrzeganie praw pasażerów kolei w państwach członkowskich UE i, jeżeli tak, to w jaki sposób? (s. 16-17).

W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, porównawczą oraz ankietową. Metoda dogmatyczno-prawna umożliwiła zbadanie źródeł prawa UE, głównie pochodnego, w zakresie dotyczącym pasażerów kolei w UE. Analiza aktów normatywnych została uzupełniona przez analizę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu. Metoda porównawcza pozwoliła na porównanie implementacji i egzekwowania przepisów UE w konkretnych państwach członkowskich oraz krajowych rozwiązań prawnych dotyczących dochodzenia roszczeń pasażerów kolei. Metoda ankietowa miała na celu uzyskanie informacji od państw członkowskich UE dotyczących przestrzegania na ich terytorium podstawowych praw pasażerów kolei oraz realizacji na ich terytorium prawa UE w tym zakresie.

Merytoryczną analizę Autorka rozpoczyna od zbadania podstaw prawnych regulacji praw pasażerów kolei. W tym celu odwołuje się do regulacji prawnomiędzynarodowych i unijnych. W zakresie prawa międzynarodowego Doktorantka skupia się na Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejowym z 1980 r. wraz ze zmianami wynikającymi z przyjęcia Protokołu z 1999 r. Z kolei w obrębie prawa UE, Autorka koncentruje się na źródłach prawa pierwotnego i wtórnego. W zakresie prawa pierwotnego odwołuje się głównie do TFUE. Z kolei w zakresie źródeł prawa wtórnego – w przedmiotowym obszarze – Doktorantka dostrzega największe znaczenie w rozporządzenia 1371/2007, które jest kluczowym aktem prawa pochodnego w zakresie praw pasażerów kolejowych i ich ochrony. Warto zwrócić uwagę, że Autorka dokonała także porównania zakresu praw przysługujących pasażerom kolei w reżimie regulacji prawnomiędzynarodowych (Załącznik A do Konwencji

o międzynarodowym przewozie kolejowym, zatytułowany: Przepisy ujednoczone o umowie międzynarodowego przewozu osób kolejami) oraz unijnych (rozporządzenie 1371/2007) (s. 24-28). Oprócz tego, pozytywnie należy ocenić odwołanie się przez Autorkę do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jako źródła przyznającego określone prawa i wolności jednostce, ale także jako źródła zobowiązań instytucji, organów UE oraz państw członkowskich. (s. 30 i n.). Analiza aktów prawnych umożliwia także Autorce wyodrębnienie praw przysługujących pasażerom kolei w UE.

W rozdziale drugim Doktorantka klasyfikuje i omawia, wyodrębnione w rozdziale pierwszym, poszczególne prawa przysługujące pasażerom kolei w systemie UE. Należy uznać takie rozwiązanie za logiczne i w pełni uzasadnione. Autorka przede wszystkim koncentruje się na prawach pasażera kolei wyrażonych w przepisach rozporządzenia 1371/2007. Rozważania te uzupełnia analizą ograniczeń wynikających ze zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007, wydanych przez państwa członkowskie oraz sankcji krajowych za naruszenie przepisów rozporządzenia. Poprowadzona starannie analiza prowadzi Autorkę do trafnych wniosków. I tak, Doktorantka stwierdza, że ochrona praw pasażerów kolei w UE „jest ograniczona poprzez zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 udzielane przez państwa członkowskie, co powoduje, że wysoki poziom ochrony pasażerów w całej UE oraz porównywalne warunki prowadzenia działalności przedsiębiorstw kolejowych stają się dalekie od urzeczywistnienia” (s. 139-140). Doktorantka stwierdza również, 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).

Należy zgodzić się ze słusznymi spostrzeżeniami Autorki, dotyczącymi krytyki stosunkowo niskich kar za ewentualne naruszenia praw pasażerów kolei w niektórych państwach członkowskich UE. Warto także pozytywnie odnieść się do uwag Doktorantki, dotyczących potrzeby ograniczenia zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 oraz podzielić Jej pozytywną ocenę nowych przepisów, ograniczających wspomniane praktyki.

Rozdział trzeci uzupełnia dotychczasowe rozważania poświęcone poszczególnym prawom pasażerów kolei o dodatkowy wymiar. Chodzi o umiejscowienie ochrony praw

pasażerów kolei w kontekście rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Autorka słusznie dostrzega taką potrzebę, ponieważ system prawa UE charakteryzuje się pewną specyfiką i trudno byłoby podejmować przedmiotowe badania bez uwzględnienia charakteru wspólnego rynku UE. Autorka słusznie stwierdza, że transport ma istotny wpływ na zapewnienie swobody przepływu towarów, osób i usług. W kontekście prowadzonych przez Nią badań, trudno nie dostrzec tej wagi, zwłaszcza w kontekście transportu kolejowego. Doktorantka podjęła próbę zbadania w jaki sposób przepisy prawa UE, dotyczące wspólnego rynku wpływają na ochronę praw pasażerów kolei w UE. Analiza koncentruje się głównie na ocenie rynku usług transportu kolejowego z perspektywy pasażera, zapewnieniu konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych oraz pomocy publicznej w sektorze transportu kolejowego. Doktorantka słusznie, pozytywnie ocenia działania zmierzające do usunięcia barier uniemożliwiających stworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (s. 190). Takie rozwiązanie zdecydowanie powinno wpłynąć na rozwój konkurencji w tym sektorze, poprawić jakość przewozów kolejowych czy doprowadzić do obniżki opłat za przejazdy. Należy zgodzić się z Autorką, że rozwój w tym sektorze powinien przyczynić się także do wzmocnienia ochrony praw pasażerów kolei (s. 190).

Rozdział czwarty uzupełnia te rozważania o analizę ochrony praw pasażerów kolei w świetle prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej. Autorka słusznie rozpoczyna od ogólnych rozważań poświęconych ochronie konsumentów w prawie UE, przechodząc następnie do analizy zakresu, w jakim zakresie przepisy przyjmowane w obrębie prawa materialnego UE, w ramach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej, wpływają oraz kształtują ochronę pasażerów kolei. Analiza ta ma charakter pogłębiony i Autorka szeroko przywołuje stosowne źródła prawa wtórnego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Ciekawym uzupełnieniem tych rozważań jest dokonanie przez Doktorantkę analizy świadomości konsumentów w zakresie praw pasażerów kolei oraz oceny jakości usług transportowych.

W tym celu Autorka przywołuje oficjalne, aktualne badania statystyczne oraz inne stosowne dane, wzbogacając wykresy i tabele ocenami. Jest to wartościowe i praktyczne uzupełnienie rozważań o ochronie praw pasażerów kolei w świetle prawa konsumenckiego UE. Warto dodać, że w tym ujęciu pasażerom przysługują gwarancje minimalne na podstawie przepisów dotyczących ochrony praw konsumentów.

Ostatni, piąty rozdział dysertacji podejmuje problematykę dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei w UE. Jest to więc – mająca praktyczny wymiar – analiza

proceduralnych gwarancji praw pasażerów w Unii Europejskiej. Autorka zbadała również praktyczną możliwość egzekwowania praw w wybranych państwach członkowskich UE. Rozdział ten składa się z dwóch części. W pierwszej Doktorantka skupia się na rodzajach roszczeń przysługujących pasażerom oraz możliwości ich egzekwowania. Druga część, zawiera analizę przykładów mechanizmów dochodzenia roszczeń i rozpatrywania skarg pasażerów kolei w wybranych państwach UE. Badanie mechanizmów funkcjonujących w wybranych państwach członkowskich zostało sporządzone w oparciu o informacje uzyskane z odpowiedzi na pytania z ankiety badawczej przesłanej do państw członkowskich oraz z innych oficjalnych źródeł. Autorka słusznie zwraca uwagę, że procedury krajowe przysługujące pasażerom kolei w UE mogą mieć charakter długotrwały, skomplikowany oraz kosztowny (s. 296). Ważnym spostrzeżeniem są także częste rozbieżności w zakresie procedur i mechanizmów przysługujących pasażerom, pomiędzy państwami członkowskimi. W tym zakresie trafne wydają się spostrzeżenia Autorki dotyczące wzmocnienia pozycji krajowych organów wykonawczych i ustanowienia na poziomie unijnym jednolitej i przejrzystej procedury rozpatrywania skarg pasażerów kolei oraz przyznania Komisji uprawnień w zakresie koordynowania wdrażania przepisów unijnych dotyczących praw pasażerów.

W Zakończeniu dysertacji, Doktorantka potwierdza istnienie w obecnym systemie ochrony praw pasażerów kolei oraz w zakresie ich dochodzenia kilku luk. Pozytywnie ocenia także możliwość realizacji spójnej wizji w tym zakresie, która nie ograniczałaby się wyłącznie do sfery materialnoprawnej, lecz także proceduralnej, w zakresie mechanizmów umożliwiających pasażerom dochodzenie praw pasażerów kolei (s. 305-306).

Reasumując, w zakresie merytorycznym rozprawa mgr Iwony Alicji Miedzińskiej zasługuje na ocenę pozytywną. Autorka precyzyjnie formułuje wnioski naukowe, z którymi na ogół należy się zgodzić, i które znajdują potwierdzenie w cytowanej literaturze i orzecznictwie.

Jednocześnie należy podkreślić, że większość omawianych w rozprawie zagadnień nie rodzi większych wątpliwości czy uwag krytycznych. Warto zauważyć, że praca jest wynikiem dogłębnej analizy popartej trafnie dobraną literaturą, orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu oraz ankietą. Autorka rzetelnie porusza się po obszarze badawczym wyznaczonym ramami tematu, trafnie podsumowując stosowne części rozważań.

3. Ocena formalnej strony rozprawy doktorskiej

Wszystkie elementy rozprawy doktorskiej są, co do zasady, prawidłowo sporządzone pod względem formalnym. Bibliografia należy do obszernych. Doktorantka zawarła w niej znaczną ilość literatury przedmiotu, źródeł prawa Unii Europejskiej, rozmaite analizy i raporty, a także stosowne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu. Przypisy zostały sporządzone prawidłowo, a praca nie rodzi wątpliwości od strony formalnej. Ponadto rozprawa napisana jest poprawną polszczyzną, a występujące w niej, incydentalne, niezgrabności językowe są praktycznie niezauważalne i nie mają one wpływu na całość wyводу naukowego.

4. Konkluzja oceny rozprawy doktorskiej

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską mgr Iwony Alicji Miedzińskiej nt. „*Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej*”, przygotowaną pod opieką naukową prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora) oraz dra Pawła Marcisza (promotora pomocniczego) w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, stwierdzam, że rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim 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) w związku z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669), a tym samym może stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Wobec powyższego rekomenduję Radzie Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego dopuszczenie mgr Iwony Alicji Miedzińskiej do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

