

prof. UAM dr hab. Eryk Kosiński
kierownik Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recenzja

rozprawy doktorskiej pana mgr. Marcina Kraśniewskiego pt. *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak, Łódź 2020

I.

Pan mgr Marcin Kraśniewski przygotował rozprawę doktorską pt. *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich*, napisaną pod kierunkiem prof. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak.

Praca liczy łącznie 415 stron maszynopisu, w tym 387 stron tekstu podstawowego wraz ze Wstępem oraz wieńczącym pracę Zakończeniem.

Cytowana i przywoływana przez Autora literatura przedmiotu obejmuje łącznie 614 pozycji (zestawionych w Bibliografii, znajdującej się na stronie 388-415 rozprawy). W pracy wykorzystano szereg pozycji literatury anglojęzycznej. Autor w rozprawie wykorzystał nie tylko literaturę prawniczą, ale także zastosowanie znalazła m.in. literatura z zakresu nauki ekonomii, nauki o zarządzaniu oraz nauk technicznych. Ponadto Autor sięgnął do innych źródeł, jak źródła internetowe, opinie prawne, raporty, analizy, prace popularnonaukowe oraz inne dokumenty (źródła wskazywane w przypisach w poszczególnych rozdziałach rozprawy). Praca zawiera wszystkie wymagane wykazy, w tym Wykaz akronimów (s. 7). Praca nie zawiera natomiast wykazu orzeczeń i decyzji, które są cytowane i analizowane w wielu miejscach rozprawy (zwracając uwagę w szczególności na rozdział IV. rozprawy i zawarty tam podrozdział zat. *Wpływ orzecznictwa na kształtowanie modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich*).

II.

Po pierwsze zwrócić należy uwagę na trafny dobór obszaru badawczego i samego tematu rozprawy przez Doktoranta. Samo zagadnienie regulacji gospodarczej poszczególnych sektorów sieciowych nie jest nowym polem badawczym w polskiej i zagranicznej doktrynie prawa. Podkreślenia wymaga to, że przedmiotowy obszar, jakim jest regulacja sektora transportu kolejowego, w polskiej nauce prawa (w tym prawa administracyjnego, prawa cywilnego czy prawa finansowego) nie stanowi popularnego pola badawczego. Co więcej, obrona przez Autora tematyka niestety pozostaje poza aktualnymi nurtami badawczymi nauki prawa gospodarczego publicznego, które skoncentrowane są głównie na regulacji sektora energetycznego i telekomunikacyjnego (patrz jeden z wyjątków: R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjno-prawna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013; monografia znana Doktorantowi i wykorzystana w jego pracy). Trafnie Autor stwierdza ten fakt we Wstępie do swej rozprawy doktorskiej („Reforma poszczególnych mechanizmów prawnych sektora kolejowych przewozów pasażerskich nie doczekała się jeszcze kompleksowego opracowania”, s. 12 rozprawy).

W ramach obranego obszaru badawczego Doktorant dostrzega istotny wkład intelektualny przedstawicieli poznańskiej i wrocławskiej szkoły prawa, których prace stanowią fundamentalne opracowania na temat regulacji gospodarczej w Polsce. Co istotne, Autor dokonał pogłębionych analiz prac Prekursorki polskiego publicznego prawa gospodarczego Profesor Teresy Rabskiej, w szczególności monografii jej autorstwa pt. *Prawny mechanizm kierowania gospodarką* (Poznań 1990) oraz pt. *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych* (Poznań 1978). Autor wykazuje istotną znajomość tych prac, korzystając z nich oraz przywołując w swej rozprawie (m.in. s. 20, 39-40, 47, 50, 57, 67, 76-78, 79, 82, 85, 87, 97, 238, 265, 287, 275, 374). Tym samym Autor potwierdza tezę, zgodnie z którą doktryna publicznego prawa gospodarczego wypracowała ponadczasowe rozwiązania, które mogą być wykorzystywane i pogłębiane przez kolejne pokolenia prawników.

Autor dostrzega także szereg prac innego przedstawiciela poznańskiej szkoły publicznego prawa gospodarczego w osobie recenzenta niniejszej pracy, wskazując na takie opracowania mojego autorstwa jak: *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie* (Poznań 2019); *Niezależność organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Kryteria niezależności organu regulacyjnego*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, C.H. Beck (Warszawa 2018); *Regulacja sektorowa – stałość czy zmienność pojęcia?*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na*

gospodarkę, red. A. Powałowski (Warszawa 2016); *Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego w Polsce. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji wspólnotowej*, [w:] *Regulacja na rzecz konkurencji*, red. T. Skoczny (Warszawa 2008); *Realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie kolejowym w Polsce. Na zakręcie przemian*, [w:] *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, red. C. Banasiński, E. Stawicki, (Warszawa 2007).

Istotne jest także to, że Doktorant nie podchodzi do wymienionych prac i zawartych w nich koncepcji w sposób bezrefleksyjny, albowiem proponuje przyjmowanie odmiennych rozwiązań, których zasadność odpowiednio argumentuje (np. s. 38-39, s. 42-45, s. 361).

W przeprowadzonych badaniach nad regulacją gospodarczą Doktorant w sposób szeroki zastosował literaturę zagraniczną, w tym w szczególności dzieła noblistów Ronalda H. Coase'a i George Stiglera, czy amerykańskiego sędziego Sądu Najwyższego Stephena Breyera. Autor w rozprawie wykorzystał zagraniczną literaturę od czasu pojawienia się pierwszych rozwiązań prawnych w zakresie regulacji gospodarczej (*Railway Regulation Act*, 1844) do najbardziej aktualnych pozycji bibliograficznych.

Autor w swej rozprawie stawia następujące tezy (hipotezy badawcze; s. 13 rozprawy): „regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa wobec gospodarki pozwalającą na ukształtowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich zgodnie z gospodarczymi celami publicznymi, które nie są możliwe do zrealizowania w warunkach wolnego rynku. Pojawia się zasadnicze pytanie, czy polski model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich umożliwi realizację jednolitego obszaru kolejowego Unii Europejskiej, czy też charakteryzuje się istotnymi odrębnościami i w jakim zakresie”.

W celu usystematyzowania badań oraz dowiedzenia powyższych postawionych tez autor formułuje 10 szczegółowych pytań badawczych (s. 13-14 rozprawy): „

- Jakie są przesłanki regulacji gospodarczej, jej geneza i uzasadnienie stosowania, a także relacja z innymi pojęciami pokrewnymi prawa gospodarczego publicznego, takimi jak kierownictwo gospodarcze, policja gospodarcza i reglamentacja gospodarcza?
- Jakie elementy wyróżnia się w modelu regulacji gospodarczej?
- Jakie są cele unijnej polityki w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego i jaki jest stan ich realizacji w prawie Unii Europejskiej?
- Jak organy unijne kształtują model regulacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich i jaki jest skutek ich oddziaływania na funkcjonowanie organów krajowych?

- Jakie tendencje rozwojowe w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce można wyróżnić w okresie obowiązywania ustawy o transporcie kolejowym i jakie są ich przyczyny?
- Jakie są założenia polityki transportowej Polski w zakresie rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego i jego miejsca w tej polityce?
- Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich realizuje założenia unijnego modelu regulacji gospodarczej?
- Czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich pozwoli na urzeczywistnienie jednolitego obszaru kolejowego?
- W jaki sposób zostały ukształtowane elementy modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez krajowego prawodawcę oraz krajowe organy administracji gospodarczej i sądownictwo?
- W jaki sposób krajowe organy regulacji gospodarczej kształtują krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich i czy w ich działalności wykazuje charakterystyczne cechy?''.

Wszystkie wyżej zaprezentowane tezy oraz szczegółowe pytania badawcze należy ocenić jako w pełni trafne i dobrze postawione.

W tym kontekście uznać należy, że układ pracy stanowi konsekwencję i odzwierciedla postawione tezy i pytania badawcze.

Za całkowicie trafną uznać należy koncepcję pracy, w tym jej układ oraz systematykę poszczególnych rozdziałów. Słusznie Autor rozpoczyna pracę od zagadnień ogólnych, wyjaśniając podstawowe kwestie pojęciowe i konstrukcyjne (regulacja gospodarcza, model regulacji gospodarczej), aby następnie dojść do istoty zagadnienia prawnej regulacji sektora kolejowego transportu kolejowego w Unii Europejskiej i Polsce.

III.

Przechodząc do szczegółowej analizy recenzowanego tekstu, pragnę zauważyć, że słusznie Autor rozpoczyna pracę od zakreślenia istotnej siatki pojęciowej i definicji pojęć podstawowych z punktu widzenia podjętego tematu badawczego. W rozdziale I. rozprawy doktorskiej Autor dokonuje przeglądu poglądów doktryny polskiej i zagranicznej w zakresie regulacji gospodarczej (s. 23-42 rozprawy) i podejmuje się określenia zakresu przedmiotowego pojęcia 'regulacja gospodarcza' (s. 42-45 rozprawy).

Autor dokonał słusznego wyodrębnienia podrozdziału dotyczącego poglądów doktryny na pojęcie regulacji gospodarczej, w którym wskazał na różne rozumienie tego pojęcia. Autor słuszenie zauważa, że w języku prawniczym występują takie terminy jak ‘regulacja gospodarcza’, ‘regulacja sektorowa’, ‘regulacja prokonkurencyjna’, których zakresy pojęciowe nie są tożsame, a to oznacza, że ich zamienne używanie na określenie tego samego zjawiska prawnego nie jest uzasadnione. W tej części Autor dokonuje polemiki z koncepcją zaproponowaną przez S.A. Jareckiego w pracy pt. *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego* (Warszawa 2019; s. 24 rozprawy). Przyjęcie przez Doktoranta koncepcji braku tożsamości pojęć takich jak ‘regulacja gospodarcza’, ‘regulacja sektorowa’, ‘regulacja prokonkurencja’ można zaaprobować.

Jednocześnie chciałbym zwrócić uwagę, że ja osobiście uważam, że bardziej prawidłowym i adekwatnym pojęciem dla określenia interwencji państwa w sektorze transportu kolejowego jest pojęcie ‘regulacji sektorowej’ (ang. *sector-specific regulation*), rozumiejąc przez to szczególną ingerencję państwa w gospodarkę, skierowaną do sektorów sieci infrastrukturalnych (tak zarówno przedsiębiorców tych sektorów, jak i odbiorców i konsumentów towarów i usług, oraz wszystkich innych podmiotów powiązanych w różnorodny sposób z sektorem), którą wyróżniają od innych form interwencji państwa w gospodarkę określone cechy (elementy), w tym szczególne cele (tzw. cele regulacyjne). Z kolei przez ‘regulację gospodarczą’ (ang. *economic regulation*) w swoich pracach rozumiałem szeroko rozumianą interwencję reglamentacyjną państwa w określone, szczególne sektory gospodarki (**nie tylko sektory infrastruktury sieciowej**; patrz E. Kosiński, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019, s. 53-54, 39-40). Takie rozumienie (regulacji) właściwe jest dla nauki prawa, ekonomii czy dla nauk politycznych w Stanach Zjednoczonych (gdzie m.in. za sektor regulowany uważany jest publiczny obrót instrumentami finansowymi czy sektor transportu drogowego do deregulacji rozpoczętej w latach 1978-1980). Jednakże chcę podkreślić, mimo różnicy poglądu w tym zakresie z Doktorantem, że broni on swego zapatrywania w sposób niezwykle umiejętny i dojrzały naukowo, konsekwentnie rozgraniczając pojęcia regulacji sektorowej i regulacji gospodarczej (przede wszystkim s. 42-45). Uznaje on, podsumowując ten aspekt rozważań, za trafniejsze i bardziej odpowiednie dla określenia pełni ingerencji państwa w sektor transportu kolejowego użycie pojęcia ‘regulacja gospodarcza’. Pogląd swój argumentuje i tłumaczy zasadność zastosowania w całej rozprawie (szczególnie s. 66 i n. rozprawy).

Warto nadmienić, że pojęcie regulacji gospodarczej (jak i sektorowej) ma charakter interdyscyplinarny, w tym m. in. socjologiczny, ekonomiczny, politologiczny oraz prawniczy, co Autor rozprawy doktorskiej dostrzega i na co zwraca uwagę (s. 19 rozprawy).

Podkreślenia nadto wymaga, że regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa wobec gospodarki, która została ukształtowana w sektorach sieciowych począwszy od końca XIX w. poprzez wiek XX. w celu zaspokojenia potrzeb czy załagodzenia (uspokojenia) nastrojów społecznych. Osiągnięcia wskazanego celu dotychczasowe rozwiązania prawne i polityczne nie mogły zapewnić, a sam wolny rynek, rządony przez czystą wolną konkurencję i wolność gospodarczą, pogłębiał różnicowania społeczne i stanowił przyczynę narastania konfliktów.

Autor słusznie wskazał na historycznoprawny rozwój regulacji, która pojawiła się w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz Anglii w XIX w. jako odpowiedź na szkodliwe społecznie zachowania przedsiębiorstw kolejowych, które dysponując istotną infrastrukturą (w szczególności taborem kolejowym i stacjami kolejowymi) wpływały na funkcjonowanie lokalnych społeczności (s. 51-52 rozprawy).

Historyczne ujęcie regulacji, przedstawione w rozprawie, ma istotne znaczenie z wielu względów. Po pierwsze Autor wskazuje, że geneza regulacji jest inna aniżeli geneza innych funkcji państwa w gospodarce, zwłaszcza funkcji reglamentacyjnej, której zadaniem jest uchylene ogólnie panującego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prywatne z zastrzeżeniem wyłącznego prawa do jej prowadzenia przez państwo (monarchę).

Po drugie, Autor wskazuje na etapy rozwoju regulacji na przestrzeni ponad 150 lat (Doktorant szczególny akcent kładzie na okres rządów Ronalda Reagana i Margaret Thacher).

Po trzecie, co chyba najważniejsze, wskazuje on na społeczny wymiar regulacji, która pierwotnie służyła do ochrony ludności (społeczeństwa) przed negatywnymi zjawiskami występującymi w gospodarce (działania przedsiębiorców), a nie konkurencji rynkowej jako takiej.

Po czwarte, rys historyczny wskazuje na znaczenie transportu kolejowego dla gospodarki i społeczeństwa, czego wyrazem są pierwsze rozwiązania prawne o charakterze regulacyjnym wprowadzone właśnie w sektorze transportu kolejowego. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę Doktorantowi, że transport kolejowy był postrzegany do lat 60 XX w. jako decydujący czynnik w rozwoju Stanów Zjednoczonych w XIX w. (patrz m.in. G.R. Taylor, *The Economic History of the United States, Volume IV, The Transportation Revolution*, New York-Toronto 1951, *passim*). Z tezą tą interesująco polemizuje m.in. R. Fogel (R. Fogel, *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, Baltimore 1964).

W toku rozważań historycznych, ponad powyższe, chciałbym zwrócić uwagę Doktoranta na okoliczność, że w średniowiecznej Anglii rozwinęła się koncepcja tzw. zawodów powszechnych (ang. *common callings* czy *public employments*). Na przedstawicielach takich zawodów, jak kowale, kupcy, piwowarzy, kramarze, zdobnicy, oberżyści, drukarze, ale także

cyrulicy (pełniący w tamtych czasach funkcje medyczne), ciążył szczególny (feudalny) obowiązek świadczenia usług (ang. *Duty to Serve*) na rzecz wszystkich, bez różnicy („...*all persons indifferently*”). W późniejszych wiekach wskazany obowiązek uzasadniano odwołując się do „zwyczaju królestwa” (*custom of the realm*). Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie Izby Lordów (sprawa *Gisbourn przeciwko Hurst* z 1710 r., 91 Eng. Rep. 220; sprawa *Jackson przeciwko Rogers* z 1684 r., 89 Eng. Rep. 968; czy sprawa *Gozzi przeciwko Shipton* z 1838 r., 112 Eng. Rep. 1106). Wreszcie w omawianym kontekście należy zwrócić uwagę na fundamentalne dzieło sir Matthew Hale’a pt. *De Portibus Maris* z 1670 r., w którym pisał on, że te usługi i dobra, co do których w interesie publicznym jest zapewnienie ich dostępności, przestają pozostawać jedynie w domenie prywatnej (łac. *Juris privati*). Tym samym umiejscowione zostają w domenie publicznej. Co więcej, opłaty pobierane za dane dobra i usługi winny być rozsądne i umiarkowane (ang. „*reasonable and moderate*”). Tym samym skonstruował on teoretyczne podwaliny pod koncepcję użyteczności publicznej (czy działalności użyteczności publicznej) oraz usługi powszechnej. Wymienione koncepcje bezsprzecznie wpłynęły na późniejszą koncepcję regulacji sektorowej, w tym koncepcję obowiązków regulacyjnych, wprowadzanej dla transportu kolejowego w XIX w. w Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych.

Oceniając autorskie ujęcie regulacji gospodarczej (s. 42-45 rozprawy) należy wskazać, że Autor proponuje rozgraniczenie pojęciowe pomiędzy regulacją gospodarczą, regulacją sektorową i regulacją prokonkurencyjną, dokonując gradacji ich zakresu pojęciowego i miejsca w siatce pojęciowej (najszerszy zakres – regulacja gospodarcza, najwęższy zakres – regulacja prokonkurencja). Zaproponowana koncepcja jest logicznie uargumentowana i wypracowana na podstawie referatu poglądów krajowej i zagranicznej doktryny. Zaproponowana koncepcja wpisuje się w nurt, który przypisuje regulacji gospodarczej istotne znaczenie (cele regulacji). Regulacja gospodarcza ma bowiem na celu przede wszystkim zapewnienie ochrony interesu publicznego, której zagwarantowanie biorąc pod uwagę zmieniające się uwarunkowania demograficzne, geograficzne, gospodarcze czy technologiczne, nie jest możliwe w ramach wolnego rynku.

Warto także zwrócić uwagę, że regulacja w ujęciu jurystycznym stanowi bardziej pojęcie prawnicze, aniżeli prawne. Stanowi wytwór nauki (doktryny) prawa. Z kolei w aktach prawnych występuje, niemniej z reguły nie jest definiowane. Jako pojęcie prawne na gruncie polskich przepisów pojęcie regulacja definiowane jest jedynie w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.) w następujący sposób: „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia

bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców;” (definicja ta zawarta jest w art. 3 pkt 15 ustawy). Przytoczona definicja wskazuje, że regulacja ma charakter społeczny, albowiem wskazuje na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony interesów odbiorców. Wskazany akt prawny Doktorant zna i przywołuje w swej pracy, w tym dotyczy to powyższej cytowanej definicji (s. 24-25, 41 rozprawy).

Wskazać należy, że Autor w badaniach nad regulacją gospodarczą stosuje szereg koncepcji wypracowanych na gruncie regulacji różnych sieciowych sektorów gospodarki, w szczególności sektora energetycznego, gazowego, telekomunikacyjnego oraz pocztowego. Zabieg ten należy ocenić jako słuszny, albowiem nie pozwala on na ograniczenie rozumienia regulacji gospodarczej wyłącznie w odniesieniu do jednego rynku (sektora gospodarki), ale pozwala na wypracowanie szerszej, uniwersalnej koncepcji. Zabieg porównywania regulacji sektora transportu kolejowego z regulacjami innych sektorów infrastrukturalnych jest zabiegiem stosowanym często w recenzowanej pracy (m.in. s. 45, 48, 50, 62, 77-79, 86, 92, 95, 151, 227, 234, 241, 271, 335).

Ponad powyższe w rozdziale I. Autor dokonał krytycznej oceny wyodrębniania prawa regulacji z zakresu prawa gospodarczego publicznego (s. 36-37 rozprawy). W tym zakresie przedstawił on klarowne argumenty wyraźnie wskazujące, że na obecny etapie wydzielenie prawa regulacji jest przedwczesne, z czym piszący niniejszą recenzję w pełni się zgadza.

Trafnie Autor zaznacza, że granice regulacji gospodarczej wyznaczają cele gospodarcze (s. 47-50). W rozprawie doktorskiej przyjęto określenie publiczne cele gospodarcze, którym przypisuje nadrzędne znaczenie w doborze środków prawnych właściwych dla ich osiągnięcia. Zgodzić się należy ze zdaniem Autora, który wskazuje, że „Cele gospodarcze realizowane przez państwo z wykorzystaniem regulacji gospodarczej są zróżnicowane. Trudno jest zatem wskazać jeden wiodący cel gospodarczy, którym przyświecałaby regulacja gospodarcza”. Taką koncepcję (w odniesieniu do regulacji sektorowej) przyjąłem w swej pracy z 2019 r. pt. *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie*.

Pogląd w zakresie realizacji wielu celów przez regulację gospodarczą wydaje się nie być powszechnie akceptowany, na co wskazuje rozbieżność w pojmowaniu samego pojęcia 'regulacja gospodarcza' (s. 48 rozprawy). Szczególną uwagę zwraca to, że konkurencja nie jest jedynym, ani też zdecydowanie głównym publicznym celem regulacji gospodarczej. Istotna w tym kontekście jest relacja regulacji ochrony konkurencji do regulacji gospodarczej. Autor kwestionuje generalną nadrzędność regulacji ochrony konkurencji nad regulacją gospodarczą (s. 49 rozprawy). Pogląd

ten uważam za częściowo słuszny (pod określonymi warunkami), niemniej jego uzasadnienie zasługuje na szersze rozwinięcie i dalszą argumentację. Zauważyć należy, że regulacja ochrony konkurencji (antytrustowa, antymonopolowa czy antykartelowa) występuje niejako niezależnie czy obok regulacji sektorowej. Ale też zwrócić należy uwagę choćby na to, że ochrona konkurencji samej w sobie nie jest też postrzegana jako jedyny i nadrzędny cel regulacji antymonopolowej (patrz szeroko na ten temat, wraz z przeglądem literatury, w pracy mojego autorstwa pt. *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych reguł ochrony konkurencji*, Poznań 2007). Nie jest więc tak, że ochrona konkurencji i regulacja gospodarcza co do zasady mają zupełnie inne cele postawione przed sobą. Różnica celów wynika dopiero z konkretnych, sektorowych regulacji gospodarczych. Niemniej to zagadnienie wymaga znacznie bardziej pogłębionej analizy.

W rozdziale I. Autor dostarcza argumentów w zakresie braku nadrzędności regulacji ochrony konkurencji, a także w zakresie niezaniżającego (nie przejściowego) charakteru regulacji gospodarczej (wcześniej powszechnie twierdzono, że regulacja sektorowa ma charakter jedynie przejściowy, ang. *transitional rules*), który wynika z charakteru regulacji gospodarczej (przede wszystkim jej aspektu prospołecznego).

Niedosyt natomiast pozostawia podrozdział 3 tego rozdziału, w którym m.zd. należałoby w sposób kompleksowy i jednoznaczny przedstawić argumenty przemawiające za odrzuceniem koncepcji regulacji gospodarczej jako wyłącznie prokonkurencyjnej.

Podzielam natomiast ogólny wniosek cząstkowy Autora, zgodnie z którym „[W] polskiej nauce prawa gospodarczego publicznego przywiązuje się nadmierną wagę do znaczenia wprowadzania konkurencji jako celu regulacji gospodarczej, pomijając niemniej istotne inne publiczne cele gospodarcze (np. bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska naturalnego)” (s. 66 rozprawy). Ja osobiście we wszystkich swoich publikacjach wskazuję na szereg celów realizowanych przez regulację sektorową (gospodarczą), obok celu zapewnienia konkurencji na rynku. Choćby tylko pośród samych celów ekonomicznych wskazuję, obok zapewnienia konkurencji, na cele proefektywnościowe, jak maksymalizacja efektywności alokacyjnej i produkcyjnej, maksymalizacja efektywności zarządzania (w tym poprzez zagwarantowanie bodźców proefektywnościowych na różnych poziomach), maksymalizacja racjonalności gospodarowania danym dobrem (promowanie zastosowania kryterium VFM, oszczędności, niwelowanie ekstrawagancji w sferze zużycia danych dóbr), promowanie innowacji w sektorze. Wreszcie wskazuję też, że regulacja ma za zadanie, co do zasady, realizację prokonkurencyjnych celów, tj. promowanie i wspieranie efektywnej konkurencji na rynku, bądź jej zastępowanie (substytucja) w przypadku braku możliwości jej osiągnięcia z krótko- i średnioterminowej perspektywy (E. Kosiński, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie*, j.w., s. 54-55, s. 267).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Doktorant posługuje się w rozprawie doktorskiej terminem „publiczne cele gospodarcze”, które w jego terminologii są równoznaczne z wartościami prawa (takim terminem posługuje się m.in. A. Szafrąński *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, *passim*).

Doktorant wskazuje na kilka publicznych celów regulacyjnych, które określa ‘celami gospodarczymi’. Przy czym słusznie zaznacza, że nie jest to katalog zamknięty. Do takich celów w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich zalicza dobro pasażera, konkurencję, bezpieczeństwo, interoperacyjność i ochronę środowiska. Doktorant wskazał właściwe cele gospodarcze w tym zakresie i nadał im w zasadzie równorzędne znaczenie, przy czym wydaje się, że w jego przekonaniu konkurencja schodzi na plan dalszy w zestawieniu z bezpieczeństwem i dobrem pasażerów (wartości nadrzędne). Podzielając w pełni takie stanowisko, uważam, że podobną tezę można postawić analizując regulację sektora energetycznego (szczególnie elektroenergetycznego, ale też w przypadku gazu ziemnego), gdzie bezpieczeństwo energetyczne urasta do rangi celu nadrzędnego (nadrzędnego celu regulacyjnego; chociaż aktualnie podobne wrażenie można odnieść analizując regulację sektora energetycznego w aspekcie ochrony środowiska i klimatu).

Według mnie wszystkie wymienione wyżej cele są celami regulacyjnymi (regulacji sektorowej), co jest zgodne z przyjętą przeze mnie koncepcją pojęcia regulacji sektorowej. Rozumiem jednak argumentację Doktoranta. Przyjęty katalog celów gospodarczych jest zgodny z jego koncepcją regulacji gospodarczej, i w tym zakresie rozważania rozprawy są w pełni wewnętrznie spójne.

Mankamentem pracy w omawianym zakresie jest brak wyraźnego wskazania gradacji celów (wartości) realizowanych w regulacji sektora transportu kolejowego. Zwraca uwagę podrozdział 3. wskazując, że cele gospodarcze (regulacyjne) są jedną z granic regulacji gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że regulacja jest zdeterminowana przez swoje cele, a gradacja stosowania poszczególnych instrumentów prawnych powinna być dokonywana w oparciu o realizację celów publicznych, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Doniosłość jednak regulacji gospodarczej w zaproponowanym przez Autora znaczeniu przemawia jednak za tym, aby w podrozdziale 3. stworzyć odrębną jednostkę redakcyjną dotyczącą wyłącznie aksjologii w regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Rozwinięcie rozważań we wskazanym zakresie jest szczególnie istotne w przypadku planowania wydania niniejszej pracy, albowiem brak jest opracowań w tym zakresie na rynku wydawniczym.

Przechodząc do oceny rozdziału II. pracy (s. 66-99) zauważyć należy, że w rozdziale tym Autor podjął się próby zdefiniowania modelu regulacji gospodarczej w prawie gospodarczym publicznym.

Raz jeszcze pragnę podkreślić, że przyjętą w pracy koncepcję przechodzenia od pojęć ogólnych do pojęć bardziej złożonych, kompleksowych i szczegółowych, należy uznać za w pełni trafną.

Autor kolejno przechodzi od pojęcia regulacji gospodarczej do pojęcia modelu regulacji gospodarczej. Doktorant przyjmuje w rozprawie doktorskiej autorską koncepcję modelu regulacji gospodarczej. Koncepcję tę należy uznać za nowatorską w prezentowanym ujęciu. Należy zgodzić się z Autorem, że „Model regulacji gospodarczej nie został jak do tej pory jednoznacznie zdefiniowany w polskiej nauce prawa”, a także, że „Brak definicji w prawie gospodarczym publicznym pojęcia ‘model’ nie oznacza, że literatura przedmiotu nie posługuje się tym terminem” (s. 66 rozprawy). W wielu publikacjach z zakresu prawa gospodarczego publicznego, przywołanych przez Doktoranta (s. 66 rozprawy), występuje pojęcie ‘model’, który nie jest jednak definiowany.

Doktorant trafnie wskazuje, że przyjmowanie zastosowania modeli w nauce prawa jest zagadnieniem dyskusyjnym, i ma licznych przeciwników. Temu zagadnieniu Doktorant poświęca podrozdział 3. rozdziału II (s. 66-67 rozprawy), przywołując m.in. poglądy A. Malinowskiego i L. Nowaka. Jego zdaniem wymienieni autorzy stwierdzają, że pełne zastosowanie modelu i modelowania jest bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe (A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” /dalej: PiP/ 1972). Moim zdaniem z kolei jednakże można, z pewną naukową ostrożnością, stosować instrument modelu (normatywnego) w określonych dziedzinach prawa. Na marginesie zauważyć należy, że najczęściej przychylniej literatury w tym zakresie występują w nauce prawa karnego procesowego. Według S. Waltosia model (normatywny) to „zespół podstawowych cech pewnego układu, charakteryzujących jego strukturę, a przez to pozwalających na odróżnienie go od innych” (S. Waltoś, *Model polskiego procesu karnego de lege ferenda*, PiP 1981, z. 3, s. 29). Z kolei S. Ładoś wskazuje, że model normatywny obejmuje w praktycznym ujęciu obowiązujący stan prawny oraz czynniki wpływające na interpretację i stosowanie przepisów, w tym praktykę orzeczniczą. Wyróżnić wg. tego autora można model ogólny i modele szczegółowe (np. w zakresie poszczególnych etapów procesu, itd. (S. Ładoś, *Pozycja prawna oskarżonego z zaburzeniami psychicznymi*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 271 i n.). Wreszcie należy zwrócić uwagę, że przywołany przez Doktoranta L. Nowak i A. Malinowski traktują model jako uproszczone przedstawienie danego zjawiska prawnego (czyli zabieg poznawczy), nie odrzucając

a limine możliwości stosowania tego zabiegu (A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, PiP 1972, z. 2., s. 88).

W toku rozważań nad modelem regulacji gospodarczej Autor zwraca uwagę na różne rozumienie pojęcia ‘model’ oraz różne jego zakresy pojęciowe. Odrzuca on jednoznacznie ekonomiczne rozumienie pojęcia ‘model’, który w tym ujęciu jest uogólniającym schematem.

Uważam, że takie stanowisko wymaga znacznie głębszej argumentacji, popartej stanowiskiem literatury ekonomicznej.

Autor przyjmuje, że celem ustawodawcy nie jest budowa uogólniających schematów, ale zapewnienie szczegółowych unormowań (regulacji) danej dziedziny życia społecznego i gospodarczego (s. 74-75 rozprawy). Taką koncepcję modelu przyjmuje w swojej rozprawie doktorskiej. Jego zdaniem model „stanowi szczególną konstrukcję prawniczą, a więc jest zabiegiem teoretycznym stanowiącym wynik intelektualnego procesu o istotnym znaczeniu poznawczym i praktycznym”. Konstrukcja ta, wedle Autora, jest strukturą zbudowaną z przyjętych z uwagi na cel i przedmiot badania elementów istotnych dla omawianego zagadnienia. Przyjąć należy, że do takich elementów należą przed wszystkim: podmioty, zadania, środki i form działania. A zatem nie należy sprowadzać modelu do przedstawienia uproszczonego, albowiem może on przybierać rozbudowaną strukturę (s. 74 rozprawy). Owa rozbudowana struktura modelu regulacji gospodarczej jest w jego koncepcji złożona z elementów materialnoprawnych, ustrojowoprawnych, proceduralnych oraz pozostałych (szczegółowe omówienie tych elementów znajduje się w podrozdziale 4. rozdziału II., s. 81-98 rozprawy). W swojej koncepcji modelowania Autor zakłada występowanie trzech modeli prawnych: „

– modele założony (model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich założony w prawie Unii Europejskiej);

– model rzeczywisty (model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich funkcjonujący w polskim prawie; w tym miejscu należy przyjąć, że polskie prawo konstruuje krajowy model regulacji, a więc nie stanowi on wyłącznie bezrefleksyjnego odwzorowania prawa unijnego; jednocześnie należy zaznaczyć, że krajowy model nie reguluje w całości rynku kolejowych przewozów pasażerskich – część rynku pozostaje poza regulacją gospodarczą);

– model postulowany (model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich postulowany w niniejszej pracy jako wynik porównania modelu założonego oraz modelu rzeczywistego)” (s. 75 rozprawy).

Przyjęta przez Autora koncepcja modelu regulacji gospodarczej została wypracowana na podstawie twórczości jego promotora profesor Marii Królikowskiej-Olczak (*Problemy prawne zarządzania działalnością gospodarczą podmiotów prowadzoną przez kapitalistyczne podmioty gospodarcze w państwach socjalistycznych /na przykładzie Polski/,* Łódź 1990). Przyjęta konstrukcja modelu odwołuje się bezpośrednio koncepcji Pani Profesor, w której elementami modelu są: przedmiot (zadanie), podmiot wyznaczony przez prawo, środki i formy prawne (s. 71 rozprawy).

Przyjętą koncepcję modelu regulacji gospodarczej uważam za w pełni słuszną. Podkreślenia wymaga, że Autor w kolejnych dwóch rozdziałach nie tworzy różnych modeli, jak i nie formułuje uogólnień w zakresie reguł funkcjonowania sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Celem zdefiniowanego teoretycznego modelu regulacji gospodarczej jest stworzenie jednolitej konstrukcji prawnej, która ma pozwolić na szerokie zidentyfikowanie zagadnień z zakresu regulacji gospodarczej mających wpływ na funkcjonowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich oraz ustalenie ich wzajemnych powiązań.

Przeprowadzony przez Autora wywód na temat treści pojęcia modelu regulacji gospodarczej należy uznać za prawidłowy warsztatowo, albowiem analiza obejmuje poglądy zróżnicowane, niekiedy wzajemnie się wykluczające, wskazując m.in. na stanowisko S. Włodyki, którego zdaniem model to myślowy opis stworzony w drodze uogólnień (s. 69 rozprawy), oraz stanowisko M. Królikowskiej-Olczak (s. 71-72 rozprawy). Ponadto zauważyć należy, że szczególne miejsce w rozważaniach Autora znalazł dorobek przedstawicieli poznańskiej szkoły prawa (S. Wronkowska-Jaśkiewicz) oraz łódzkiej szkoły prawa (M. Królikowska-Olczak). Autor bazując na wszystkich poglądach doktryny przywołanych w pracy wskazuje w sposób przekonujący argumenty przemawiające za słusnością przyjętej koncepcji. Co istotne wskazuje on także na zasadność lub brak zasadności stosowania niektórych koncepcji modelu (s. 72 rozprawy).

Podsumowując rozważania na temat II. rozdziału recenzowanej rozprawy doktorskiej stwierdzić należy, że Doktorant proponuje naukową umotywowaną koncepcję modelu regulacji gospodarczej, która dostarcza wielu walorów poznawczych w badaniu prawnego funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Rozdział II. w całości ma charakter teoretyczny.

Pewne wątpliwości budzi natomiast stosowanie pojęcia 'mechanizm' (mechanizm prawny; zauważając jednocześnie, że pojęcia tego używała już sama Profesor Teresa Rabska). Pojęcie

‘mechanizm’, często wykorzystywany w nauce prawa, o do zasady jest właściwy dla nauk ekonomicznych, nie zaś nauk prawnych. Co więcej, zauważyć należy, że Autor jednocześnie stosuje różną terminologię, raz stosując określenie ‘prawne mechanizmy’, innym razem ‘formy organizowania i instrumenty organizowania’, ‘środki prawne’, ‘środki i formy prawne’, ‘prawne formy działania’, ‘instrumenty i formy prawne’, ‘prawne instrumenty oddziaływania’, ‘instrumenty regulacji’ (s. 89 rozprawy). Moim zdaniem trafniejsze jest stosowanie określenia ‘instrument’, zaś za najbardziej poprawne należy uznać stosowanie pojęcia ‘środek’ (prawny środek).

W konsekwencji w pytaniach badawczych stawianych przez Doktoranta:

1. czy normy prawa powszechnie obowiązującego mają wyłączne zastosowanie w mechanizmach regulacji gospodarczej?; jeśli nie to jaki jest zakres norm?;

2. czy istnieją instrumenty kontroli i nadzoru nad podmiotami wykonującymi poszczególne mechanizmy regulacji gospodarczej? (w szczególności jeśli chodzi o zakres ich stosowania i adekwatność do stanów faktycznych);

3. czy mechanizmy regulacji gospodarczej są adekwatne i zgodne z prawnymi i pozaprawnymi uwarunkowaniami poszczególnych sektorów gospodarki?;

4. czy wykonywanie mechanizmów gospodarczych przez organy regulacji gospodarczej jest sprzężone z odpowiedzialnością organu?”

należy wskazać, że chodzi o **środki prawne (instrumenty prawne) regulacji gospodarczej**.

Autor trafnie stwierdza w Podsumowaniu rozdziału II., że „[P]rawidłowość modelu regulacji gospodarczej jest uzależniona od prawidłowości modelu technicznego oraz modelu ekonomicznego określonego sektora gospodarki. Sprawia to zatem, że model prawny jest wtórny w porównaniu do dwóch pozostałych” (s. 99 rozprawy). Jego zdaniem regulacja gospodarcza sektora kolejowych przewozów pasażerskich ma charakter wtórny do uwarunkowań ekonomicznych i technicznych tego sektora, które uwzględnia on w kolejnych rozdziałach swej rozprawy doktorskiej.

W rozdziale III. zatytułowanym *Unijny model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich* (s. 100-207 rozprawy) Autor konstruuje unijny model regulacji gospodarczej. Czyni to w oparciu o teoretyczną konstrukcję prawną przedstawioną w dwóch poprzednich rozdziałach.

W rozdziale tym Autor analizuje w pierwszej kolejności pozycję i znaczenie unijnych instytucji odpowiedzialnych za funkcjonowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich,

wśród których szczególne znaczenie ma Komisja Europejska (s. 108-116 rozprawy) oraz unijne jednostki otoczenia i wsparcia organów (s. 146-149 rozprawy).

W dalszej kolejności analizuje on znaczenie poszczególnych środków (instrumentów) regulacji gospodarczej (dostęp do infrastruktury kolejowej, infrastruktury usługowej, informacji oraz taboru, gwarancje świadczenia usług użyteczności publicznej i sposób ich organizacji, itd.; s. 151-194 rozprawy).

Zauważyć należy, że Autor prezentuje jednoznaczny pogląd w zakresie braku występowania rozdzielania (ang. *unbundlingu*) pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi oraz operatorami obiektów infrastruktury kolejowej (s. 161-162 rozprawy). Co więcej, krytycznie odnosi się do przypisywania obiektom infrastruktury usługowej charakteru kluczowego i niezbędnego. W jego przekonaniu zapewnienie dostępu do obiektów infrastruktury kolejowej zapewnia racjonalizację wykorzystania tych obiektów, pokrycie kosztów wszystkich podmiotów świadczących kolejowe usługi przewozowe oraz poprawę jakości podróżowania samych pasażerów (s. 170 rozprawy).

Kolejnym obszarem rozważań Autora w III. rozdziale są aspekty proceduralne funkcjonowania sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Szczególną uwagę zwraca on na rozwiązania innowacyjne występujące w procedurach przed unijnymi oraz krajowymi organami administracji gospodarczej (s. 194-206). Zauważyć należy w tym miejscu, że w podrozdziale 5. tego rozdziału brakuje wyodrębnionej analizy orzecznictwa sądów unijnych oraz jego wpływu na kształtowanie modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich (jednostki redakcyjnej analogicznej do podrozdziału 6.1.2. w rozdziale IV). Co prawda w rozdziale III. znaleźć można odniesienia do orzecznictwa, ale nie mają one charakteru usystematyzowanego i pełnego.

Warto zwrócić uwagę na poglądy Autora na temat roli unijnych organów administracji gospodarczej i instrumentów regulacji w czasie pandemii COVID-19 oraz kryzysu gospodarczego jaki jest z pandemią związany. Zdaniem Doktoranta: „można zakładać konieczność dokonania rewizji modelu regulacji gospodarczej sektora, który m.in. nie przewiduje mechanizmów ochronnych dla przedsiębiorstw kolejowych. Odnotować należy, że silną stroną modelu regulacji gospodarczej jest rozbudowany system obowiązków przewoźników kolejowych względem pasażerów na wypadek odwołania/anulowania kursów, co do których nie przewidziano odstępstw. Rozwiązania prawne w tym zakresie są pozytywne dla pasażerów rezygnujących z zakupionych/zarezerwowanych biletów (silna strona modelu), ale niosą dodatkowe wydatki dla przewoźników kolejowych w warunkach istotnego ograniczenia przychodów z wykonywanej działalności gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19” (s. 108 rozprawy). Trafnie zwraca on uwagę

na zdecydowanie niewystarczającą rolę Komisji Europejskiej w reagowaniu na negatywne zjawiska gospodarcze w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich (s. 115-116 rozprawy; podobnie zresztą, m.zd., dzieje się w sektorze transportu lotniczego czy drogowego). W tym zakresie Doktorant przedstawia konkretne obszary wymagające działania Komisji, uwzględniając jej kompetencje. W szczególności zwraca on uwagę na konieczność zrewidowania zakresu obowiązków nakładanych na przedsiębiorstwa kolejowe, prowadzących do ponoszenia przez nie dodatkowych kosztów czy do ograniczenia zakresu świadczenia kolejowych usług przewozowych (s. 115 rozprawy). Autor nadto krytycznie wskazuje, że Komisja i inne organy unijne nie posiadają właściwych uprawnień pozwalających na szybkie reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych występujących w gospodarce (oraz, co więcej, w ogóle nie zabiegają o takie uprawnienia).

Najobszerniejszą częścią badań przeprowadzonych przez Doktoranta są badania nad krajowym modelem regulacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich, które zostały przedstawione w rozdziale IV. rozprawy (s. 208-383 rozprawy).

Puntem wyjścia do rozważań w tej części pracy Autor uczynił politykę transportową państwa w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w okresie przygotowań do organizacji turnieju piłkarskiego EURO 2012 (s. 209 rozprawy).

W podrozdziale 2. rozdziału IV. Autor dokonuje charakterystyki sektora kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce (s. 210-226 rozprawy), w którym ukazuje zmiany w polityce transportowej państwa (wskazując na Centralny Port Komunikacyjny, program zwalczania wykluczenia komunikacyjne, usamorządowanie spółki Przewozy Regionalne Sp. z o.o. /obecnie POLREGIO Sp. z o.o./, prywatyzacja PKP Energetyka S.A.). Rozważania w tym zakresie wieńczy wnioskiem, zgodnie z którym państwo dokonało istotnej zmiany w podejściu do funkcjonowania krajowego transportu kolejowego (s. 225-226 rozprawy).

W dalszej części rozdziału IV. Autor podejmuje się analizy sposobu wdrożenia (implementacji) unijnego prawa w zakresie transportu kolejowego do porządku krajowego, roli krajowych organów administracji gospodarczej w kształtowaniu krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich, a także wskazuje na materialnoprawne oraz procesowe elementy tego modelu (s. 226-370 rozprawy). Autor wykorzystuje szereg aktów administracyjnych organu regulacyjnego w sektorze transportu kolejowego oraz bogate orzecznictwo sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa w omawianym zakresie doprowadza Doktoranta do ciekawego wniosku, zgodnie z którym „brak jest w polskim sektorze kolejowych przewozów pasażerskich zachowań, które należałoby traktować jako zachowania antykonkurencyjne ze strony dysponentów infrastruktury (zarządca infrastruktury kolejowej, operator obiektu infrastruktury usługowej) – żaden sąd nie stwierdził ich

występowania. Dostrzega się jednak zagrożenie ze strony samych podmiotów uprawnionych do korzystania z przewidzianego w UstTK dostępu. Sądy stwierdzają naruszenie poszczególnych przepisów przez przewoźników kolejowych, co prowadzi do naruszeń reguł gry rynkowej” (s. 369-370 rozprawy). W innym miejscu rozprawy wskazuje on, że co do zasady ograniczone jest znaczenie sądów powszechnych w kształtowaniu modelu regulacji gospodarczej sektora. Wynika to z wąskiej wiedzy tych sądów na temat specyfiki sektora transportu kolejowego. Większa jest natomiast rola sądów administracyjnych (s. 370 rozprawy). Wnioski te zasługują na pogłębione badania, których wyniki winny być zawarte w odrębnym opracowaniu (analiza orzecznictwa w sprawach regulacyjnych). Moim zdaniem podobne wnioski można by sformułować w odniesieniu do orzecznictwa sądowego w pozostałych sektorach regulowanych, jak np. w sektorze energetycznym. Z kolei, m. zd., w sektorze telekomunikacyjnym takiego zjawiska już nie można byłoby już zaobserwować. Problematyka ta nie znalazła szerszego omówienia w literaturze przedmiotu.

W końcowej części rozważań Autor zwraca uwagę na kolejne elementy modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce (s. 373-380 rozprawy). W tej części Autor odnosi się krytycznie do procesu regionalizacji kolejowych przewozów pasażerskich, w których upatruje zagrożenie dla rozwoju konkurencji na rynku kolejowych usług przewozowych, pozytywnie ocenia natomiast procesy konsolidacyjne w sektorze kolejowym, budowę Grupy PKP na zasadzie holdingu oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli inwestycji strategicznych na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 o kontroli niektórych inwestycji.

Rozważania w zakresie polskiego modelu regulacji gospodarczej kończy Podsumowanie (s. 380-383 rozprawy), w którym Autor formułuje szereg postulatów o charakterze *de lege ferenda*. Wskazuje tu, m.in., na konieczność zmiany przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a także ogólnych przepisów prawa procesowego (sądowoadministracyjnego i cywilnego). Szczególną uwagę należy zwrócić na wnioski zawarte w pkt 12. Podsumowania do rozdziału IV. rozprawy, zgodnie z którym: „[N]ależy dokonać zmiany ogólnych przepisów prawa procesowego prowadzących do likwidacji hybrydowego modelu sądownictwa i wprowadzenia modelu administracyjnego”) oraz w pkt 13., zgodnie z którym „[N]ależy dokonać zmiany w ogólnych przepisach prawa procesowego prowadzących do utworzenia kolegiального organu odwoławczego będącego instancją wyższą dla Prezesa UTK” (s. 383 rozprawy). Na marginesie zauważyć należy, że wskazane wnioski mają charakter nie tylko proceduralny, ale przede wszystkim ustrojowy w zakresie sądownictwa powszechnego i administracyjnego.

Zauważyć się godzi, że każdy z rozdziałów pracy ma regularną strukturę, którą rozpoczynają uwagi wprowadzające, a wieńczą odrębne, szczególne wnioski cząstkowe (zawarte w podrozdziałach zatytułowanych 'Podsumowanie').

Całość pracy wieńczy Zakończenie, w którym Autor prezentuje całościowe podsumowanie swoich rozważań oraz formułuje wnioski końcowe, odnosząc się do wszystkich postawionych na początku rozprawy tez oraz pytań badawczych (s. 384-387 rozprawy).

Za w pełni trafną uznaję tezę, zgodnie z którą regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa (oraz jego aparatu administracji gospodarczej) wobec gospodarki, pozwalającą na ukształtowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich zgodnie z gospodarczymi celami publicznymi, trudnymi do zrealizowania w warunkach wolnego rynku (s. 384 rozprawy). Pozostaje to w pełni zgodne z koncepcją poznańskiej szkoły publicznego prawa gospodarczego (patrz m.in. *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006). Należy stwierdzić, że Autor w recenzowanej rozprawie w pełni wykazał, że regulacja gospodarcza jest odrębną funkcją państwa, która w najlepszy sposób pozwala na osiągnięcie celów gospodarczych w tym sektorze. Twierdzenia i wnioski Autora w tym zakresie uznaję za całkowicie trafne i wszystkie podzielam, w tym to, że „[R]egulacja gospodarcza prowadzi do ograniczenia wolnorynkowych zachowań przedsiębiorców, którzy w trakcie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej są zobowiązani do uwzględniania kosztów realizacji obowiązków w zakresie bezpieczeństwa, interoperacyjności, ochrony pasażerów i ochrony środowiska naturalnego. Tym samym regulacja gospodarcza nakłada na podmioty gospodarcze (przedsiębiorców) obowiązki mające nie tylko zapewnić konkurencję na rynku. Obowiązki, jakie ciążą na podmiotach poddanych regulacji gospodarczej, wykraczają znacznie poza osiągnięcie jednego celu, jakim jest konkurencja, i tworzą dla tych podmiotów ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym w szczególności ograniczają zyski jakie te podmioty mogłyby osiągnąć w warunkach wolnorynkowych” (s. 384 rozprawy).

Słusznie Autor przyjmuje, że wielość i zróżnicowany charakter sektora wymusza stosowanie szeregu instrumentów regulacji gospodarczej. Jego zdaniem „[N]a rynku kolejowych przewozów pasażerskich państwo realizuje w różnym stopniu pięć publicznych celów gospodarczych, tj. dobro pasażera, konkurencję (urynkowanie), bezpieczeństwo, interoperacyjność oraz ochronę środowiska naturalnego. Żaden ze wskazanych publicznych celów gospodarczych nie uzyskuje pierwszeństwa, co wynika z wielości działań podejmowanych przez

organy administracji gospodarczej, wielości i zróżnicowanego charakteru tych organów administracji, a także mnogości obowiązków nakładanych na podmioty wykonujące i organizujące działalność gospodarczą” (s. 384 rozprawy).

Z prawie wszystkimi wnioskami Autora zgadzam się i uznaję je za w pełni trafne. Nie podzielam jedynie pełnej afirmacji Autora dla tak daleko idącego interwencjonizmu państwa w sektorze transportu kolejowego. Uważam, że należałoby rozważyć wprowadzenie większego marginesu wolnego rynku w sektorze przewozów osobowych (pasażerskich; warto by odnieść się do anglosaskich modeli organizacji transportu kolejowego pasażerskiego, tj. w Wielkiej Brytanii, USA czy Australii), ale jest to zagadnienie nazbyt skomplikowane i wymagające zbyt obszernej argumentacji aby rozwijać je w niniejszej recenzji.

IV.

Na wszystkie postawione tezy oraz pytania badawcze Autor znalazł odpowiedzi. Może nie zawsze w pełni precyzyjne, nie zawsze odpowiednio umotywowane i rozbudowane - mogące ulec dalszemu rozwinięciu - niemniej w pełni satysfakcjonujące.

Recenzowana rozprawa z jednej strony ma charakter systematyzujący i porządkujący badaną materią. Zebraniu i uporządkowaniu podlegają tak zarówno przepisy prawne, jak i stanowisko organów administracji i orzecznictwa oraz poglądy doktryny w ramach obranego przedmiotu badań. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że rozprawa wykracza poza czyste usystematyzowanie i porządkowanie materii badawczej, co stanowi zdecydowany walor rozprawy. Za szczególnie wartościową uznaję próbę zdefiniowania pojęć ‘regulacji gospodarczej’ i ‘modelu regulacji gospodarczej’ oraz zabieg usystematyzowania relacji pomiędzy takimi pojęciami jak regulacja gospodarcza, regulacja sektorowa, regulacja prokonkurencyjna. Szczególnie nadto doceniam uznanie charakteru prospołecznego i ogólnie propaństwowego regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich (sam w pełni uznaję cele społeczne oraz inne cele pozaekonomiczne w ramach regulacji sektorowej).

Autor stosuje w swych badaniach przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną badania tekstu aktów prawnych. Poddaje krytycznej analizie piśmiennictwo prawnicze oraz orzecznictwo sądów. Autor sięga nadto do dorobku nauki ekonomii oraz innych nauk społecznych, szczególnie w obszarze doktryny i funkcjonowania krajowego i unijnego rynku kolejowych przewozów pasażerskich (ale nie tylko).

V.

Autor wykazuje się dobrą znajomością literatury polskiej oraz literatury zagranicznej. Praca oparta została na licznych pozycjach literatury anglojęzycznej, co wydaje się słuszne z racji genezy regulacji gospodarczej, przepisów określających funkcjonowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich i samego transportu kolejowego (pasażerskiego). Autor zapoznał się i wykorzystał w szerokim zakresie literaturę w zakresie regulacji gospodarczej sektora transportu kolejowego pasażerskiego, a także uzupełniał ją w szerokim zakresie raportami, analizami, opiniami prawnymi. Warto także podkreślić, że prace zastosowanie znalazły materiały znajdujące się w wyłącznej dyspozycji określonych jednostek i ich dostęp był możliwy w trybie uzyskania dostępu do informacji publicznej (m.in. z Urzędu Transportu Kolejowego, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Aktywów Państwowych, PKP S.A czy PKP Intercity S.A.). Wskazany trud uzyskania dostępu do przedmiotowych materiałów należy szczególnie docenić.

VI.

Układ pracy, jej struktura oraz kolejność analizowanych zagadnień nie budzą większych zastrzeżeń. Autor w sposób prawidłowy uporządkował podjętą tematykę badawczą. Rozpoczął swą pracę od zagadnień ogólnych, wyjaśniając podstawowe kwestie pojęciowe i konstrukcyjne (regulacja gospodarcza, model regulacji gospodarczej - sektorowej), aby następnie dojść do istoty zagadnienia prawnej regulacji sektora kolejowego transportu kolejowego w Unii Europejskiej i Polsce.

Proporcje między poszczególnymi rozdziałami są prawidłowe.

Praca jest napisana językiem przystępnym i klarownym. Na aprobatę zasługuje konstrukcja zdań pracy. Zdania te są komunikatywne i treściwe.

Nieco psują obraz całości pracy niektóre jej aspekty formalne, zwracając uwagę na błędy w zakresie interpunkcji oraz tzw. literówki. Przygotowując publikację do publikacji należałoby wyeliminować także zwroty publicystyczne (np. na 'pierwszy rzut oka'), pompatyczne (np. 'uczeni'), a także niektóre przymiotniki czy inne słowa wartościujące (ocenne), nadmiernie nacechowane pozytywnie bądź negatywnie (np. 'patologiczne', itp.).

VII.

Podejmując się całościowej oceny rozprawy doktorskiej pana mgr. Marcina Kraśniewskiego podkreślenia wymaga walor poznawczy pracy (m.in. dzięki wykorzystaniu w rozprawie praktyki decyzyjnej organów administracji i orzecznictwa, a także dokumentów i materiałów o charakterze 'wewnętrznym' spółek prowadzących działalność w sektorze transportu kolejowego). Ponad wszelką wątpliwość tematyka badawcza podjęta przez Autora, w takim właśnie ujęciu, nie doczekała się równie kompleksowego i dogłębnego opracowania.

Analiza przeprowadzona w recenzowanej pracy jest bardzo rzetelna i solidna tak pod względem warsztatowym, merytorycznym, jak i formalnym.


Praca jest nadto bardzo cenna z teoretycznego, naukowego punktu widzenia.

W konsekwencji uznać należy, że zalety pracy stanowczo przeważają nad jej mankamentami, które na marginesie uznać należy za drobne.

VIII.

Uwzględniając wszystkie powyższe uwagi uważam, że recenzowana rozprawa w pełni odpowiada wymaganiom pracy doktorskiej przewidzianym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1-3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669), to jest stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w dziedzinie nauki prawa oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, wobec czego wnoszę o dopuszczenie pana mgr. Marcina Kraśniewskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Ponadto w związku z tym, że recenzowana rozprawa doktorska pana mgr. Marcina Kraśniewskiego pt. *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich* prezentuje szczególnie wysoki poziom merytoryczny biorąc pod uwagę rangę rozwiązywanego problemu oraz zakres i jakość badań, wyróżnia się oryginalnością oraz posiada szczególne walory poznawcze, **wnioskuje o przyznanie wyróżnienia** przedłożonej mi do recenzji rozprawy.



Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.