

Dr hab. Monika Szwarc  
Instytut Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk

Warszawa, 18 sierpnia 2021 r.

## **Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Anny Kutylowskiej**

**„Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją w Unii Europejskiej” (Warszawa, czerwiec 2021, ss. 255).**

### **I. Wybór tematu**

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska ma za przedmiot unijne regulacje dotyczące dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją na obszarze UE. Jest to zagadnienie stosunkowo szczegółowe, mieszczące się w problematyce prawnej polityki transportowej UE. W kontekście liberalizacji sektora transportu kolejowego UE polegającej na otwieraniu rynków transportu kolejowego na konkurencję, zagadnienie to należy uznać za doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo. Jak słusznie zauważa Doktorantka we wprowadzeniu do rozprawy, liberalizacja ta miała charakter stopniowy i objęła w pierwszej kolejności wprowadzenie i egzekwowanie obowiązku udostępniania infrastruktury liniowej. W następnej kolejności, począwszy od 2001 r. (dyrektywa 2001/14/WE) na podstawie prawa UE wprowadzano stopniowo obowiązek udostępniania infrastruktury usługowej (np. stacji kolejowych czy stanowisk technicznych) oraz usług związanych z koleją. Przyjęta w 2012 r. dyrektywa 2012/34/UE (zmieniona dyrektywą 2016/2370) wraz z rozporządzeniem wykonawczym 2017/2177 tworzą rozbudowany zbiór przepisów, na podstawie których państwa członkowskie mają egzekwować obowiązek udostępniania infrastruktury usługowej.

Wybór tematu rozprawy oraz sformułowanie problemu badawczego należy uznać za trafne. Z jednej strony jest on doniosły społecznie i gospodarczo – umożliwienie w praktyce dostępu do infrastruktury usługowej (wraz z udostępnieniem infrastruktury liniowej) może przyczynić się do wprowadzania mechanizmów konkurencyjnych na rynku przewozów kolejowych, rozszerzania oferty przewozów pasażerskich i podnoszenia ich jakości, a także –

ułatwiać przemieszczanie się osób w UE. Z drugiej strony – jest on doniosły prawnie. Jak wynika z rozważań szczegółowych zawartych w rozprawie, regulacje unijne (i krajowe wdrażające regulacje unijne) wymagają wykładni i mogą budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. Podjęcie ich analizy, a następnie próba syntezy wniosków jest jak najbardziej uzasadniona. Warto również podkreślić, że okres dwudziestu lat ewolucji prawa UE (od 2001 do 2020 r.), zarówno aktów prawa pochodnego, jak również orzecznictwa TSUE na gruncie Traktatów i prawa pochodnego oraz dokumentów programowych (przede wszystkim Komisji Europejskiej), stanowi ważny i wartościowy materiał badawczy skłaniający do jego szczegółowego analizowania.

## **II. Struktura pracy**

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów oraz wstępu i zakończenia. Rozdział pierwszy poświęcono przedstawieniu, w ujęciu ewolucyjnym, podstaw prawnych polityki Unii Europejskiej w dziedzinie transportu kolejowego. Kolejne dwa rozdziały zawierają rozważania dotyczące ewolucji prawa UE (prawa pierwotnego, aktów prawa pochodnego oraz orzecznictwa TSUE) regulującego dostęp do infrastruktury punktowej: dyrektywy 2001/14/WE (rozdział II) oraz obowiązującej dyrektywy 2012/34/UE wraz z rozporządzeniem wykonawczym 2017/2177 (rozdział III). W rozdziale czwartym Doktorantka przedstawiła środki uzupełniające obowiązek udostępniania infrastruktury punktowej, zaś w rozdziale piątym – środki „precyzujące” obowiązek udostępniania infrastruktury punktowej.

Struktura rozprawy jest uporządkowana i odpowiada określonym przez Doktorantkę celom badawczym, tzn.: 1) przeprowadzeniu analizy polityki transportowej UE (w celu przedstawienia ewolucji podejścia UE w odniesieniu do dostępu do infrastruktury kolejowej w ogólności, zaś infrastruktury usługowej w szczególności); 2) przeprowadzeniu analizy podstaw dogmatycznych obowiązku udostępniania infrastruktury punktowej począwszy od dyrektywy z 2001 r.; 3) zidentyfikowaniu elementów modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, obejmującego podmiotowy i przedmiotowy zakres tego modelu, a także środków uzupełniających i precyzujących obowiązek udostępniania tych obiektów.

Struktura rozprawy jest przejrzysta i dostatecznie szczegółowa. Każdy rozdział zawiera wprowadzenie oraz podsumowanie, w którym zawarte są najważniejsze cząstkowe konkluzje.



Pewne zastrzeżenia do umieszczenia niektórych sekcji tekstu w poszczególnych rozdziałach przedstawiono poniżej w uwagach szczegółowych. Nie wpływają one jednak na ogólnie pozytywną ocenę układu treści w rozprawie.

We wstępie uzasadniono potrzebę podjęcia problemu badawczego, przedstawiono hipotezy badawcze i cele badawcze. Zakończenie zawiera najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonych badań oraz odniesienie do zweryfikowanych hipotez badawczych.

### **III. Hipoteza badawcza i jej realizacja. Warsztat naukowy.**

Doktorantka sformułowała trzy hipotezy badawcze, które w istocie sprowadzają się do założenia, że na gruncie prawa UE można zidentyfikować model udostępniania obiektów infrastruktury punktowej (w transporcie kolejowym), który: 1) zmierza do zrównoważenia znaczenia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury liniowej oraz infrastruktury usługowej oraz 2) stanowi „powiązaną ze sobą funkcjonalną całość służącą optymalizacji znajdującej się w istniejącej infrastrukturze punktowej zdolności przepustowej”. Istotnym elementem jest również historyczne ujęcie tematu, obejmujące nie tylko obowiązujące regulacje, lecz również pierwsze inicjatywy prawodawcze w tym zakresie.

Przed przedstawieniem uwag szczegółowych dotyczących zawartych w kolejnych rozdziałach rozprawy rozważań należy poczynić następujące uwagi ogólne. Po pierwsze, we wstępie brakuje orientacyjnego wskazania, co Doktorantka nazywa w rozprawie „infrastrukturą punktową/usługową” (w odróżnieniu od infrastruktury liniowej). Oczywiście należy mieć na względzie ewolucję prawa UE w tym zakresie (np. s. 64-67) i obowiązujące przepisy (s. 101 i nast.), w tym definicję legalną tej infrastruktury (i usług związanych z koleją), zawartą w omawianej dużo później dyrektywie 2012/34, jednakże na potrzeby jasności wywodów, warto było – chociażby w sposób opisowy – wskazać, czym w praktyce jest „infrastruktura punktowa/usługowa” oraz że te dwa określenia są używane zamiennie. Pozwoliłoby to rozważania dogmatyczne umieścić w perspektywie praktyki gospodarczej i zwiększyłoby jasność wywodów.

Po drugie, zasadniczo nie budzi zastrzeżeń ujęcie „modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej”, w którym wyróżniono określone nakazy/zakazy skierowane do podmiotów działających na rynku (np. obowiązek niedyskryminacyjnego udostępniania, obowiązki uzupełniające, takie jak unbundling, reguła „korzystaj albo dzierzaw”, obowiązki

precyzujące, takie jak obowiązek informacyjny). Jednocześnie jednak pewne wątpliwości budzi to, że w modelu tym zabrakło instrumentów/środków egzekwowania tych obowiązków, jako elementu jednak odrębnego od tych już wyróżnionych przez Doktorantkę. W tym zakresie istotną rolę odgrywa przede wszystkim nadzór nad realizacją tych obowiązków przez krajowe organy regulacyjne, którym (na podstawie dyrektywy 2012/34/UE) powierzono określone kompetencje (tzn. zobowiązano państwa członkowskie do nadania im odpowiednich kompetencji w prawie krajowym). Przejawem niestety szcątkowego potraktowania tej kwestii jest pkt 4 w rozdziale IV, gdzie „nadzór nad niedyskryminacyjnym traktowaniem” jest przez Doktorantkę ujęty w części dotyczącej „środków uzupełniających” oraz pkt 2.3 w rozdziale V, gdzie „Stosowanie instrumentów (środków) precyzujących w praktyce” jest umieszczone w części dotyczącej „środków precyzujących”. Takie ujęcie kwestii egzekwowania obowiązków związanych z udostępnianiem infrastruktury punktowej/usługowej budzi duży niedosyt. Powoduje bowiem, że lektura wskazanego wyżej pkt 2.3. na temat wybranych decyzji Prezesa UTK pozostaje „zawieszona w próżni”, nie jest jasne w jaki sposób decyzje te wynikają z prawa UE (w jaki sposób kwestie egzekwowania prawa uregulowano w dyrektywach), skąd wynikają kompetencje UTK. Pojawiają się także wątpliwości, jaka jest praktyka Prezesa UTK w odniesieniu do realizacji obowiązku niedyskryminacyjnego traktowania, (skoro omówiono praktykę jedynie w zakresie egzekwowania obowiązków uzupełniających). Wydaje się, że wyodrębnienie w rozważaniach kwestii egzekwowania obowiązków (wszystkich nakazów/zakazów kierowanych do przedsiębiorców) pozwoliłoby w sposób systemowy przedstawić regulacje wynikające z prawa UE w tym zakresie, ich wdrożenie w prawie krajowym oraz praktykę stosowania tych przepisów przez UTK.

Po trzecie, ten brak „całościowego” podejścia do kwestii egzekwowania obowiązków jest widoczny wtedy, gdy Doktorantka porusza kwestię „skuteczności” obowiązującego modelu udostępniania infrastruktury. Pojęcie „skuteczności” pojawiła się w rozprawie kilkakrotnie, gdy Doktorantka odnosiła się do:

- „niewielkiej skuteczności w kształtowaniu prawidłowych zachowań dysponentów infrastruktury punktowej” (przypis 21, s. 19), „skuteczności wyodrębnionych instrumentów (środków) prawnych dla realizacji obowiązku udostępniania



infrastruktury usługowej w sektorze transportu kolejowego UE” (s. 28, podobnie s. 123, ss. 126-127 oraz s. 184 w kontekście „skuteczności obowiązku udostępniania”);

- braku skuteczności pakietu kolejowego: „przyjęcie przedstawionego, wąskiego zakresu podmiotowego dyrektywy 2001/14/WE decydowało o jej nieskuteczności (s. 70); „zasadnicza przyczyna przyznania organom regulacyjnym uprawnień nadzorczych względem operatorów obiektów infrastruktury usługowej wynikała przede wszystkim z niezadawalającej skuteczności pierwszego pakietu kolejowego, który w tamtym czasie oddziaływał na silnie skoncentrowane rynki transportu kolejowego (s. 169)
- „skuteczności instrumentów (środków) precyzujących stanowiących jeden z elementów unijnego modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w ich ramach usług. (s. 204); a także
- niewystarczającej skuteczności stosowania instrumentów prawa antymonopolowego w zakresie otwierania rynków transportu kolejowego (s. 218).

Różne konteksty użycia tego pojęcia może budzić konfuzję. Wydaje się, że w jednych przypadkach Doktorantka traktuje „skuteczność” w ujęciu klasycznym, jako „zgodne z regułami zachowania ich adresatów” (por. J. Wróblewski, Skuteczność prawa i problemy jej badania”, *Studia Prawnicze* zeszyt 1-2/1980, s. 4.). Gdyby przyjąć taką perspektywę, niezbędnym elementem analiz byłyby instrumenty egzekwowania obowiązków (o czym była mowa w poprzednim akapicie recenzji).

W innych – odnosi „skuteczność” do określonych celów, co oznaczałoby „relację skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, jakie założył prawodawca” (tamże, s. 6). W tym kontekście trzeba wskazać, że cele prawodawcy UE zostały różnorodnie zrekonstruowane przez Doktorantkę, jako: „liberalizacja sektora transportu kolejowego UE rozumiana jako sukcesywne otwieranie rynków transportu kolejowego na konkurencję” (s. 43), chociaż dalej Doktorantka wskazała, że „stworzony przez unijnego prawodawcę model udostępniania infrastruktury punktowej ma służyć osiągnięciu dwóch zasadniczych celów – poprawie jej racjonalnego wykorzystania, a w konsekwencji zapewnieniu dostępności tych zasobów operatorom kolejowym niepowiązanym z zasiedziałymi przedsiębiorstwami kolejowymi, a także zwiększeniu przejrzystości dotychczasowych instrumentów regulacyjnych...” (s. 51).

Warto byłoby wyjaśnić, jak się te cele mają względem siebie, a także – wracając do kwestii skuteczności – w kontekście jakich celów Doktorantka używa terminu „skuteczności”. Oprócz wskazanego opracowania J. Wróblewskiego warto byłoby sięgnąć również do opracowań dotyczących skuteczności prawa UE, np. M. Accetto, S. Zleptnig, *The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law*, *European Public Law* 3/2005), a następnie jasno wskazać, z perspektywy jakich celów (i czego) skuteczność jest przez Doktorantkę rozważana.

Jeżeli chodzi o uwagi szczegółowe należy wskazać następujące kwestie:

- w rozdziale I, pkt 2.2. s. 33 znalazły się nieścisłości związane z nazewnictwem Traktatów: Traktat z Maastricht obejmował ustanowienie Unii Europejskiej na podstawie TUE oraz zmiany w traktatach założycielskich, zatem w tym miejscu rozprawy należałoby raczej odnosić się do wspólnej polityki transportowej na gruncie Traktatu ustawiającego Wspólnotę Europejską w brzmieniu nadanym Traktatem z Maastricht; podobnie w tym samym rozdziale od s. 37 – należałoby raczej odnosić się do TWE w brzmieniu nadanym Traktatem z Amsterdamu;
- w odniesieniu do ewolucji stanu prawa UE pojawia się pytanie, dlaczego rozważania nie objęły jeszcze jednego traktatu zmieniającego (przed Traktatem z Lizbony), czyli Traktatu z Nicei;
- w rozdziale I, pkt 2.3. w kontekście prezentacji obowiązujących obecnie (TFUE) podstaw prawnych wspólnej polityki transportowej, w szczególności art. 95 ust. 1 TFUE, z którego wynika zakaz dyskryminacji w dziedzinie transportu kolejowego (s. 40 rozprawy) nasuwa się refleksja dotycząca możliwości zastosowania do przewoźników zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo ( art. 18 TFUE) oraz ze względu na płeć (art. 157 TFUE). Ponadto, warto byłoby się zastanowić, czy w zakresie ww. zakazu dyskryminacji mogłyby mieć zastosowanie swobody rynku wewnętrznego, w szczególności swoboda przepływu usług i przedsiębiorczości. Czy one mają zastosowanie do takich przewoźników kolejowych lub do państw członkowskich, które regulują rynek krajowy przewozów?



- w rozdziale I, s. 48 zabrakło informacji na temat późniejszych zmian wprowadzonych na podstawie dyrektywy 2016/2370; w treści rozprawy ta dyrektywa zmieniająca pierwotną dyrektywę z 2012 r. jest skrótowo prezentowana dopiero na s. 143-146;
- rozdział II, zatytułowany „Problematyka dostępu do infrastruktury punktowej na gruncie przepisów dyrektywy 2001/14/WE” powinien mieć inny tytuł, ponieważ oprócz przedstawienia wyników analizy tej dyrektywy umieszczono w nim także rozważania dotyczące możliwości zastosowania art. 102 TFUE (zakazującego nadużywania pozycji dominującej), który jest częścią prawa pierwotnego i ma zastosowanie wówczas, gdy danej kwestii nie uregulowano bardziej szczegółowo w aktach prawa pochodnego. Ponadto, w tym kontekście można zastanawiać się, czy okoliczność, że przyjęto dyrektywę 2012/34 oznacza, że nie może znaleźć zastosowania obecnie art. 102 TFUE. Innymi słowy, warto byłoby całościowo spojrzeć na relację art. 102 TFUE do aktów prawa pochodnego regulujących model udostępniania infrastruktury punktowej i wskazać kiedy bezpośrednio stosowana regulacja z zakresu prawa konkurencji może mieć zastosowanie (to jest również zasygnalizowane w innych miejscach trochę „mimoходом”, np. s. 172, a jednocześnie ściśle wiąże się z poruszonym powyżej zagadnieniem egzekwowania obowiązków nakładanych na przedsiębiorców na podstawie różnych przepisów prawa unijnego);
- w rozdziale III, s. 115 stwierdzenie sprzeczności rozwiązania zawartego w polskich przepisach z tym wynikającym z prawa UE zostało przez Doktorantkę pozostawione bez refleksji, czy sprzeczność tę można rozwiązać, jak i jakie byłyby konsekwencje;
- w rozdziale IV, s. 159 uwagi krytyczne w odniesieniu do uregulowania w akcie wykonawczym (rozporządzeniu 2017/2177) nie znajdują poparcia w treści tego fragmentu rozprawy; Doktorantka wskazała jedynie, że jest „co najmniej dyskusyjne” takie rozwiązanie, „ze względu na istotę tych aktów w systemie źródeł prawa UE”; wobec braku argumentacji w tym zakresie stanowisko Doktorantki nie jest jasne, przy czym nie można zaakceptować stanowiska, że zagadnienia związane z dopuszczalnością aktów delegowanych i wykonawczych pozostaje poza zakresem przedmiotowym pracy – skoro Doktorantka krytykuje pewne rozwiązania w rozporządzeniu wykonawczym, to jednak ta kwestia wchodzi w zakres rozprawy;

- w odniesieniu do rozważań w rozdziale IV pkt 4 – biorąc pod uwagę, że przedstawiono w rozdziale V (pkt 2.3). „stosowanie instrumentów (środków) precyzujących w praktyce – przegląd wybranych decyzji Prezesa UTK” - pojawia się pytanie, dlaczego w części poświęconej nadzorowi nad niedyskryminacyjnym traktowaniem – nie przedstawiono praktyki Prezesa UTK w tym zakresie;
- jednocześnie, lektura pkt 2.3. w rozdziale V prowadzi do wniosku, że omawiane są w tej części decyzje administracyjne dotyczące (także?) zagwarantowania niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej; nie jest jasne w tym kontekście relacja między pkt 4 rozdziału IV „nadzór nad niedyskryminacyjnym traktowaniem”, a punktem dotyczącym praktyki UTK – jeżeli praktyczne aspekty nadzoru nad działaniami przedsiębiorców miały się znaleźć razem w jednej sekcji tekstu, to powinny one być wyodrębnione w nowym rozdziale w taki sposób, by objąć wszystkie obowiązki (instrumenty uzupełniające i precyzujące).

Pomimo zgłoszonych powyżej uwag polemicznych, warsztat badawczy Doktorantki należy ocenić pozytywnie. Rozważania są rzetelne i poparte porządną analizą obowiązującego prawa: prawa pierwotnego, aktów prawa pochodnego, orzecznictwa TSUE oraz innych dokumentów (np. stanowisk Komisji Europejskiej), uzupełnionego piśmiennictwem w j. polskim i angielskim. Doktorantka nie tylko zaprezentowała stan prawny (historyczny i obowiązujący), lecz także wielokrotnie podjęła się jego krytycznej analizy i prezentowała własne stanowisko w odniesieniu do rozwiązań zastosowanych w przepisach prawa UE ( np. ss. 119-121, ss. 134, 136 i nast., ss. 146-147, s. 151. s. 156, s. 185, s. 190 i nast.) oraz prawa polskiego (wraz z oceną ich zgodności z prawem unijnym, np. s. 115). Wnioski sformułowane w zakończeniu odpowiadają pytaniom badawczym sformułowanym we wstępie.

Pozwala to na konkluzję, że mgr Anna Kutyłowska posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Potrafi identyfikować i analizować różne źródła i na tych podstawach samodzielnie formułować wnioski.

#### **IV. Formalna strona rozprawy.**

Formalna strona rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Została napisana poprawnym językiem, bez usterek gramatycznych lub stylistycznych. Sposób prowadzenia argumentacji jest jasny i zrozumiały. Rozprawa została opatrzona wykazami: stosowanych skrótów (na początku)



literatury, dokumentów, aktów prawnych, orzeczeń sądowych, opinii rzeczników generalnych, decyzji oraz źródeł internetowych (na końcu).

#### **V. Konkluzja**

Recenzowana rozprawa jest wartościowym opracowaniem naukowym, zawierającym rozwiązanie postawionego problemu badawczego. Przedstawione w recenzji uwagi polemiczne nie wpływają na ostateczną pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną mgr Anny Kutyłowskiej w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej. Rozprawa spełnia zatem wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016, poz. 882 z późn. zm.) i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania Pani Annie Kutyłowskiej stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

*Monika Swere*