



Prof. dr hab. Jolanta Blicharz

Wrocław, dn. 31.12.2017r.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgra Przemysława Zdyba
Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki
przygotowanej pod kierunkiem Pani dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak, prof. US
oraz promotora pomocniczego Pana dra Przemysława Kledzika

1. Uwagi dotyczące wyboru tematu, celu badawczego i metody rozprawy

Dokonując oceny rozprawy doktorskiej mgra Przemysława Zdyba, chciałabym najpierw podkreślić aktualność i praktyczne znaczenie podjętej przez Niego problematyki charakteru postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Rozprawa dotyczy głównie i przede wszystkim charakterystyki i oceny modelu postępowań administracyjnych przeprowadzanych przez Prezesa URE w sprawach z zakresu regulacji energetyki (s.13). Celem Autora było też kompleksowe przeanalizowanie i przedstawienie polskich regulacji prawnych determinujących obszar badawczy. Poza prawem krajowym konieczne było odwołanie się także do przepisów prawa Unii Europejskiej.

Rozważane w poszczególnych rozdziałach zagadnienia cząstkowe dotyczące (m.in.: statusu organu regulacyjnego w kontekście unormowań statusu Prezesa URE, charakteru postępowań przed Prezesem URE, wpływu współdziałania Prezesa URE z instytucjami UE na jego rozstrzygnięcia oraz charakteru weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, dopuszczalności stosowania nadzwyczajnych trybów weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, jak również celowości przyznania kompetencji do rozpoznawania odwołań od decyzji administracyjnych i postanowień Prezesa URE sądom powszechnym w kontekście właściwości sądów administracyjnych do kontroli działalności organów administracji publicznej) przybliżają

Autora do realizacji celu głównego, którego sposób sformułowania uważam za trafny. W ten sposób została ukazana wielowarunkowość materii badawczej rozprawy.

Na aprobatę zasługują przyjęte przez Autora metody badawcze, czyli dogmatyczno-prawna, historyczno-prawna i empiryczna obejmujące kompleksową analizę poglądów doktryny i orzecznictwa. Ponadto, trzeba zauważyć, że przedmiotem analizy prawnodogmatycznej są tu także regulacje prawnomiędzynarodowe, w tym przede wszystkim z obszaru prawa Unii Europejskiej. Doktorant rozpatruje i omawia unormowania prawne w sposób wnikliwy, bardzo dokładny, z dużą starannością w dążeniu do jak najpełniejszego przedstawienia treści przyjmowanych rozwiązań.

Z dużą swobodą porusza się w zgromadzonym piśmiennictwie, odpowiednio przytaczając poglądy i argumentację różnych autorów i w należyty sposób dokonując cytowań i przywołań wykorzystanej literatury naukowej. W prowadzonych rozważaniach Autor bardzo często prezentuje własne oceny i sądy odnośnie do różnych poruszanych spraw, co generalnie oczywiście jest atutem opracowania. Należy przyznać, iż szczegółowa analiza materiału normatywnego i poglądów doktryny daje silne podstawy do prowadzonych badań empirycznych i jest dowodem dużej Jego erudycji.

2. Układ i język rozprawy

Konstrukcja pracy w pełni realizuje tezy pracy i jej cel badawczy. Rozprawa składa się ze wstępu przedstawiającego przedmiot pracy, jej tezy oraz metody badań zastosowanej przez Autora, sześciu rozdziałów, zakończenia stanowiącego ogólną syntezę pracy. Układ pracy uważam za przemyślany, poprawny i konsekwentnie realizowany. Autor dokonał szczegółowego podziału pracy na rozdziały, punkty i podpunkty, co znalazło swoje odzwierciedlenie w spisie treści. Przyjęta struktura pracy pomaga w jej lekturze. Na aprobatę zasługuje również to, iż Autor każdy rozdział kończy uwagami końcowymi. Znajdują się tam umotywowane oceny poszczególnych fragmentów opracowania, które wskazują na umiejętność samodzielnego myślenia naukowego.

Poziom warsztatu naukowego zasługuje na dobrą ocenę. Materiał źródłowy, zarówno normatywny, doktrynalny i judykatura budzi uznanie. Dobór literatury i stopień jej wykorzystania - bardzo satysfakcjonuje. Rozprawa doktorska została oparta o bogatą literaturę przedmiotu, tj. 495 pozycji (w tym 23 pozycje w języku angielskim, jedna w języku francuskim i jedna w języku niemieckim), której dobór należy uznać nie tylko za właściwy, ale znacznie wykraczający poza ramy literatury podstawowej dla tej rozprawy. Doktorant wykorzystał

również w szerokim zakresie materiał normatywny i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (43 orzeczeń), Trybunału Konstytucyjnego (48 orzeczeń), Sądu Najwyższego (76 orzeczeń), Naczelnego Sądu Administracyjnego (353 orzeczeń), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (113 orzeczeń), sądów powszechnych (55 orzeczeń).

W pracy zbadano 117 źródeł prawa, w tym 87 aktów prawa krajowego i 40 zagranicznych źródeł prawa.

Pod względem językowym, sposobu prowadzenia rozważań i formułowania sądów recenzowana rozprawa prezentuje dobry, w pełni zadowalający poziom. Nie oznacza to jednak, że dysertacja jest zupełnie wolna od jakichkolwiek uchybień pisarskich, jeśli się zważy objętość rozprawy (466 stron). Można zauważyć wiele drobnych niedociągnięć, literówek (np. s. 14, s. 18, s.29, s. 31, s.38, s.54, s.99, s.177, s.339, s. 383) łatwych do usunięcia przy staranniejszej korekcie, czy błędów gramatycznych, np. s. 35, s.95, s.109, s.136.

3. Ocena merytoryczna rozprawy

Przechodząc do oceny merytorycznej rozprawy pana mgra P. Zdyba można stwierdzić, że zawiera ona solidną analizę i prezentację problematyki zakreślonej tytułem. Autor podejmuje szereg kwestii ważnych teoretycznie oraz mających znaczenie praktyczne w obrębie zasadniczo każdego podejmowanego zagadnienia.

Pracę rozpoczynają uwagi o charakterze wprowadzającym (Wprowadzenie), w którym Autor prezentuje cel, przedmiot i metody badań, W sposób syntetyczny przedstawił przedmiot badań poszczególnych rozdziałów.

Pracę otwiera dobrze skonstruowany rozdział pierwszy prezentujący analizę podstawowych pojęć i instytucji związanych z prawną regulacją sektora energetycznego. Ważną rolę spełniają tu- jako punkty wyjściowe- ustalenia pojęciowe, jak np. pojęcie regulacji. W pełni należy podzielić pogląd, iż w literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych pojęć regulacji. Najczęściej definiuje się ją w połączeniu z funkcją regulacyjną administracji gospodarczej poprzez odniesienie się do środków, sposobów działań oraz zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej (s.21). Autor wskazuje tu także, że choć pojęcie regulacji jest przede wszystkim pojęciem prawniczym, to jednak w polskim porządku prawnym odnajdujemy przepisy prawa, które pozwalają zaliczyć ją również do pojęć prawnych, czego przykładem w tym zakresie są przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne, które w art. 3 pkt 15 definiują regulację jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia

bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców (s.26).

Moim zdaniem dobrym miejscem do szerszej refleksji w tym przedmiocie byłoby zwrócenie uwagi, iż po pierwsze: legalna definicja regulacji ma szerszy charakter niż w przyjętych założeniach teoretycznych, bowiem obejmuje swoim zakresem obok typowej funkcji regulacyjnej, również funkcję reglamentacyjną (koncesjonowanie), która ma inny charakter i służy innym celom. Po drugie: w zakresie zadań Prezesa URE istotne jest w przywołanej definicji określenie „środki prawne”, do których na gruncie doktrynalnym zalicza się zarówno środki władcze, niewładcze, jak i wszelkie inne działania Prezesa URE, które zgodnie z przepisami ustawy- Prawo energetyczne może on podejmować. Po trzecie zaś- definicja regulacji zawiera w sobie element bezpieczeństwa energetycznego jako celu polityki energetycznej państwa. Tutaj też można by oczekiwać odniesienia do treści art. 23 cyt. ustawy, z którego jednoznacznie wynika, że Prezes URE ma bardzo duży wpływ na aspekty bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem energetycznym kraju.

Pozytywnie można ocenić także zaprezentowanie w pierwszym rozdziale podstawowych celów regulacji prawa energetycznego (zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju, bezpieczeństwa energetycznego oraz rozwoju konkurencji). Trafne jest spostrzeżenie Autora, iż zapis ustawy określony w art. 1 ust. 2 prawa energetycznego (cele polityki energetycznej) traktować należałoby jako normatywne wskazanie celów publicznych, dla których kreuje się rozwiązania ustawowe (s.93).

Wiele uwagi poświęca też Autor instrumentom prawnym służącym regulacji sektora energetycznego. Szczególnie ważne i interesujące są w tym zakresie rozważania dotyczące nowoczesnych systemów elektroenergetycznych działających w oparciu o zasady *Third Party Access* (obowiązku realizacji zasady zapewniania dostępu stron trzecich do sieci) i *unbundling* (obowiązku realizacji zasady rozdziału) narzucone przez przepisy prawne Unii Europejskiej (UE), w szczególności przez Dyrektywę 2003/54/EC oraz 2009/72/EC. W sposób treściwy i klarowny omówione zostały też w końcowej części omawianego rozdziału zagadnienie koncesjonowania działalności gospodarczej w sektorze energetycznym oraz obowiązki taryfowy.

Głównym zamysłem drugiego rozdziału jest ukazanie pozycji prawnej Prezesa URE na gruncie norm prawa polskiego i unijnego. Wiele miejsca poświęca Autor zagadnieniu statusu Prezesa URE jako krajowego organu regulacyjnego. Trafne jest spostrzeżenie Autora, iż „w stosunku do Prezesa URE jego status prawny jako krajowego organu regulacyjnego nie został określony wprost, a poprzez odniesienie się do zadań, które ma realizować, tj. w myśl art. 21 ust. 1

u.p.e., Prezes URE realizuje zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią” (s.97). Pan doktorant słusznie zauważa, że prawo europejskie w istotny sposób wpłynęło na powstanie i w sposób coraz bardziej intensywny wpływa na pozycję ustrojową organów regulacyjnych państw członkowskich. Przykładem tego może być regulacja wynikająca z art. 35 dyrektywy parlamentu europejskiego i rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. wyznaczająca niezależność organów regulacyjnych przed przedsiębiorcami wobec których mogą być podejmowane działania mieszczące się w funkcji regulacyjnej i przed wpływami politycznymi ze strony podmiotów krajowych (s.98). Podkreśla też, że ”istotną cechą charakterystyczną świadczącą o swoistej pozycji ustrojowej Prezesa URE jest jego przynależność do europejskiej sieci organów administracji publicznej” (s.100).

Pewien niedosyt może tu budzić jakby wyhamowanie w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie czy wzrost roli prawa unijnego w badanym zakresie powoduje, że oddziaływanie krajowego porządku prawnego na pozycję prawnoustrojową organów regulacyjnych ulega ograniczeniu. Szkoda, że kwestia ta (zwłaszcza ścisłego związania organów z regulacjami Unii Europejskiej i ograniczenia autonomii prawa krajowego) nie została szerzej rozwinięta. Autor skonkludował ją jedynie wypowiedzeniem, iż „włączenie do unijnego «związku» czy też «sieci» organów regulacyjnych oraz polityczne uniezależnienie od krajowej egzekutywy” stanowi o swoistym sposobie wydzielenia krajowych organów regulacyjnych z klasycznych struktur krajowej administracji i wskazuje na tendencję do co raz większego usamodzielnienia w ramach wielopoziomowej, horyzontalnie i wertykalnie powiązanej, europejskiej struktury administracji” (s. 105).

Kolejne fragmenty rozdziału drugiego skoncentrowane są na przedstawieniu pozycji Prezesa URE jako centralnego organu administracji rządowej, a także jego statusu prawnego w świetle uregulowań k.p.a. Rozważania w tym przedmiocie są wielowątkowe, podejmują ważne i niejednokrotnie szeroko dyskutowane w literaturze przedmiotu kwestie (np. dotyczące włączenia organów regulacyjnych do administracji rządowej, które implikuje istotne ograniczenie ich niezależności). Za wnikliwe spojrzenie na problematykę statusu Prezesa URE uznaję rozważania Autora poświęcone pojęciu tego organu z punktu widzenia toku instancji w postępowaniu administracyjnym. W sumie jednak ten fragment rozważań spełnia się dobrze w roli omówienia zakresu postępowań administracyjnych przed tym organem.

Dobrze w zasadzie zaprojektowane i zrealizowane rozdziały (pierwszy i drugi) wprowadzają w problematykę kolejnych rozdziałów merytorycznych, tj. III, IV, V i VI które stanowią tuzon dysertacji.

Punktem wyjścia rozdziału trzeciego poświęconego przedmiotowemu zakresowi postępowania przed Prezesem URE jest analiza pojęć: „postępowanie administracyjne”, szczególne postępowanie administracyjne” oraz „hybrydowe postępowanie administracyjne”. W prowadzonych rozważaniach Autor wykazuje duże znanostwo merytoryczne omawianej problematyki, swobodnie porusza się w stanie normatywnym oraz doktrynie i orzecznictwie sądowym. Odnosząc się do pojęcia „postępowania hybrydowego” (mieszanego, złożonego) Autor słusznie zauważa, że funkcjonuje ono zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie sądowym (s.141).

Szkoda, że Autor w sposób bardziej szczegółowy i kompleksowy nie przedstawił istoty postępowania hybrydowego wskazując jedynie na jego podstawową cechę, jaką jest wnoszenie środków odwoławczych od orzeczenia organu administracyjnego do sądu powszechnego. Moim zdaniem dobrym miejscem do szerszej refleksji w tym przedmiocie byłyby rozważania na temat możliwości prowadzenia postępowań hybrydowych w kontekście ich relacji z treścią art.78 Konstytucji RP. Można wszakże przykładowo postawić pytanie, czy funkcjonujący obecnie sposób zaskarżania decyzji w postępowaniach hybrydowych (np. w art. 30 prawa energetycznego) do sądu powszechnego jest zgodny z wymogami Konstytucji.

W dalszej części rozdziału interesujące są rozważania dotyczące regulacji prawnych odnoszących się do rozstrzygnięć Prezesa URE podejmowanych w drodze decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Problematykę tę pan Doktorant ujmuje w sposób uporządkowany (m.in. poprzez trafnie sporządzoną klasyfikację spraw z zakresu regulacji energetyki, w których do przeprowadzania postępowań administracyjnych właściwy jest Prezes URE) i co potwierdza jego skrupulatność badawczą. Z rozważań tych odczytać można główną tezę dotyczącą oceny analizowanych ustaw dotyczących sektora energetycznego, tę mianowicie, że „postępowania administracyjne przed Prezesem URE kończące się wydaniem decyzji administracyjnej, stanowią przykład postępowania administracyjnego szczególnego, któremu można przypisać charakter procedury autonomicznej ograniczonej” (s. s.283 i s. 431). Generalnie taka teza wydaje się uprawniona, a w pracy poparta jest odpowiednią argumentacją.

W kolejnym fragmencie głównego nurtu pracy (objętym rozdziałem czwartym) analizie poddany został tok postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Główną uwagę poświęcił Autor problematyce odrębności postępowania przed Prezesem URE w stosunku do regulacji ogólnego, jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w szczególności na specyficznym trybie odwoławczym od wydawanych przez Prezesa URE decyzji administracyjnych (do którego odnosi się na początku swoich rozważań- s.224). Autor trafnie tu dostrzega, że „wprowadzone modyfikacje wobec jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego mają

zróżnicowany charakter, czym ustawodawca doprowadził do częściowej dekodyfikacji tych postępowań, której zakres posiada różny stopień natężenia” (s.282).

Dobrze wyłożone jest stanowisko Autora w przedmiocie oceny (negatywnej) wyłączenie stosowania w postępowaniach w sprawach wpisu lub zmiany wpisu w rejestrze podmiotów przywożących paliwa ciekłe z zagranicy niektórych przepisów art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 81 k.p.a., które kolejno statuują zasadę prawdy materialnej (obiektywnej), zasadę informowania, zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu oraz podstawowe zasady postępowania wyjaśniającego (art. 32c ust. 6 prawa energetycznego) w postępowaniu w sprawie wpisu, zmiany i wykreślenia z rejestru podmiotów przywożących gaz ziemny uregulowanym w art. 32a-32d prawa energetycznego (s.237).

W kolejnej zasadniczej części rozważań, tj. w rozdziale piątym podejmowana jest problematyka rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych przed Prezesem URE. Autor analizuje tu rodzaje decyzji administracyjnych podejmowanych przez Prezesa URE. Warto odnotować, że przedstawienie poszczególnych elementów konstrukcyjnych decyzji administracyjnej Autor osadza przede wszystkim na regulacjach zawartych w k.p.a., które uzupełnione zostały o dokonane spostrzeżenia na tle szczegółowych rozwiązań znajdujących się w analizowanych ustawach z zakresu regulacji energetyki. Zwraca też uwagę na stosowanie rozwiązań kodeksowych o ugodzie administracyjnej, szczególnie w przypadku rozstrzygania sporów przez Prezesa URE na podstawie art. 8 ust. 1 prawa energetycznego.

We wstępie tej części rozdziału Autor wskazuje, iż: „ugoda administracyjna może być zawarta tylko w sprawie administracyjnej, która załatwiana jest w formie decyzji administracyjnej” (s. 290). Tutaj też można by oczekiwać szerszych uwag, iż na gruncie wspomnianego wyżej art. 8 ust. 1 Prezes URE rozstrzyga sprawy o charakterze spornym, cywilnoprawnym, stąd należałoby także wskazać, że konstrukcja ta stanowi wyjątek od zasady, że spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych rozpatrywane są przez sądy powszechne.

Pozytywnie można ocenić także zaprezentowanie w pracy problematyki milczenia administracji (milczącej zgody) Prezesa URE oraz charakteru i skutków prawnych bezczynności i przewlekłości działania Prezesa URE. Zasadna jest też teza Autora, że „występujący dualizm jurysdykcyjny sądu administracyjnego i SOKiK w stosunku do Prezesa URE jest stanem niepożądanym. Sytuacja, że w tej samej sprawie może orzekać sąd administracyjny, rozpoznający skargę na bezczynność lub przewlekłość w prowadzeniu postępowania, oraz SOKiK, rozpoznający odwołanie na decyzję Prezesa URE lub zażalenie na postanowienie tego organu, powodować może powstawanie rozbieżności w orzecznictwie tych dwóch pionów sądownictwa w interpretacji przepisów prawa energetycznego” (s.326).

W ostatniej części zasadniczych rozważań, tj. w rozdziale szóstym podejmowana jest problematyka – też postrzegana w konwencji przemian w regulacjach prawnych – dotycząca weryfikacji w trybie zwykłym oraz przy wykorzystaniu nadzwyczajnych środków prawnych decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE. W obrębie tych kwestii Autor rozważa dyskusyjny problem dotyczący weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE. Trafne jest spostrzeżenie Autora, że „SOKiK rozpoznaje sprawę z odwołania od decyzji Prezesa URE jako sąd pierwszej instancji, który stosuje przepisy k.p.c., a nie przepisy k.p.a.” (s.379). Pogląd ten uzasadniany jest szeregiem argumentów, ale bodajże kluczowy z nich, że postępowania administracyjne przed Prezesem URE są jednoinstancyjne, a wniesienie środków prawnych powoduje przeniesienie sprawy poza administracyjny tok instancji (s.432). Stwierdzić jednak trzeba, że niewiele też dowiadujemy się tu na temat sprawy administracyjnej, zważywszy na fakt, że postępowanie cywilne służy rozpoznawaniu spraw cywilnych, zaś postępowanie administracyjne- spraw administracyjnych.

Także i tu Autor kończy swoje rozważania propozycją dotyczącą „zmiany weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, tak by przysługiwał od nich wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, poza sprawami dotyczącymi rozstrzygnięcia spraw spornych na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust 7 u.p.e., które powinny pozostać w gestii sądów powszechnych, z uwagi na cywilny charakter takich spraw” (s. 424).

W sposób treściwy omówione zostało w części omawianego rozdziału rozprawy ważne zagadnienie statusu prawnego Prezesa URE jako wierzyciela w postępowaniu administracyjnym.

Pracę zamyka Zakończenie, w którym odnajdujemy rekapitulację rozważań, a także refleksje ogólne oceniające rozwiązania prawne z punktu widzenia analizy charakteru postępowań administracyjnych przed Prezesem URE oraz specyfiki prawnej odwołania od decyzji wydawanej przez ten organ.

4. Wnioski końcowe

Przechodząc do konkluzji recenzji przedłożonej do oceny dysertacji pana mgra Przemysława Zdyba chcę stwierdzić, iż praca ta w pełni zasługuje na pozytywną ocenę. Koncepcja pracy jest przemyślana i konsekwentnie realizowana. Podkreślenia wymaga nadto wysoki poziom warsztatowy, literatura na podstawie której recenzowany tekst został opracowany, została dobrana i wykorzystana prawidłowo pod względem merytorycznym. Praca napisana została dobrym językiem. Autor wykazuje duże znanostwo merytoryczne

omawianej problematyki, prezentuje rzetelność i dociekliwość badawczą, co przejawia się m.in. we właściwym identyfikowaniu problemów i ich omawianiu, częstokroć dyskusyjnym, jak i w przedstawianiu własnych ocen i poglądów (choćby były one związane jedynie z opowiedzeniem się – ale jednoznacznie – za stanowiskiem innych autorów). Nie podważają jej zgłoszone w recenzji pewne zastrzeżenia i uwagi, które mają charakter porządkowy lub dyskusyjny i mam nadzieję, że przynajmniej w części będą pomocne Autorowi podczas przygotowywania rozprawy do publikacji.

W konkluzji stwierdzam, że przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska pana mgra Przemysława Zdyba „Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki” spełnia wymagania stawiane tego typu pracom naukowym 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017r. poz.1789) i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jolanta P. Wiele', is written in a cursive style on the right side of the page.