

Mariusz Swora, dr nauk prawnych

Adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

A u t o r e f e r a t

Spis treści

Wprowadzenie.....	3
I. Przebieg kariery naukowej	3
II. Osiągnięcia naukowe w głównych obszarach badawczych	5
1. Wprowadzenie.....	5
2. Regulacja i organy regulacyjne. Inteligentne sieci i regulacja energetyki.....	6
2.1. Niezależne organy administracji i regulacja.....	6
2.2. Niezależne organy administracji – monografia	8
2.3. Inteligentne sieci energetyczne.....	9
2.4. Prawo energetyczne	11
3. Prawo ochrony konkurencji	13
3.1. Wprowadzenie.....	13
3.2. Prawo ochrony konkurencji a nowa gospodarka (<i>new economy</i>) i transakcje wiązane.....	14
3.3. Prawo ochrony konkurencji – procedura i efektywność. Decyzje zobowiązujące i zwalczanie karteli antykonkurencyjnych.....	16
3.4. Komentarz do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów	18
4. Postępowanie administracyjne i postępowania szczególne	19
4.1. Wprowadzenie.....	19
4.2. Efektywność postępowania sądownoadministracyjnego. Alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów.....	19
4.3. Nietypowe podmioty w postępowaniach administracyjnych i szczególnych	20
5. Prawo administracyjne i zarządzanie publiczne.....	21
5.1. Administracja a organizacje pozarządowe	21
5.2. Zarządzanie publiczne	21
III. Dorobek naukowy – publikacje.....	23
1. Wprowadzenie	23
2. Lista publikacji wchodzących w skład osiągnięć przedstawionych w referacie wraz z krótkim opisem	24
Podsumowanie	29

Wprowadzenie

Niniejszy autoreferat jest wyrazem realizacji wymagań unormowanych w art. 18a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.), potwierdzając realizację przeze mnie przesłanek dopuszczenia do postępowania habilitacyjnego określonych w art. 16 ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie z przepisem § 12 ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 roku w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. Nr 204, poz. 1200), autoreferat ma obejmować opis dorobku naukowego i osiągnięć naukowych. W ten sposób został przygotowany układ niniejszego autoreferatu, na który składają się takie elementy jak: opis przebiegu kariery naukowej (pkt. I), przedstawienie osiągnięć naukowych w głównych obszarach badawczych oraz dorobku naukowego tj.

1. Monografii mojego autorstwa pt. „Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne” (pkt. 2.2.)
2. Cyklu jednotematycznych publikacji dotyczących niezależnych organów administracji i regulacji (pkt. 2.1.)
3. Cyklu jednotematycznych publikacji dotyczących prawnych aspektów inteligentnych sieci energetycznych (2.3.)
4. Cyklu jednotematycznych publikacji poświęconych prawu energetycznemu (pkt. 2.4.)
5. Cyklu jednotematycznych publikacji poświęconych prawu ochrony konkurencji, w tym: 1) problematyce nowej gospodarki i transakcjom wiązanim (pkt. 3.2.), 2) procedurze ochrony konkurencji (pkt. 3.3., 3.4.)
6. Cykli jednotematycznych publikacji poświęconych procedurze administracyjnej (pkt. 4) oraz prawu administracyjnemu i zarządzaniu publicznemu (pkt. 5.).

I. Przebieg kariery naukowej

Po ukończeniu studiów Wydziale Prawa i Administracji w Poznaniu w 1996 roku i obronie pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Andrzeja Gomułowicza pt. „Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatkowych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego”, rozpocząłem studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji, pod kierunkiem prof. dr hab. Zbigniewa Janku. W 2001 roku obroniłem pracę doktorską pt. „Udział organizacji pozarządowych w realizacji funkcji współczesnej polskiej administracji”. Praca dotyczyła w znaczącym zakresie kwestii, które nie były wcześniej poruszane w nauce prawa. Jej recenzentami byli Śp. prof. zw. dr hab. Zbigniew Leoński i prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik. W latach 2001 – 2011, w których pracowałem na WPIA UAM w charakterze adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, angażowałem się w prace na Uniwersytecie w charakterze pełnomocnika Dziekana WPIA UAM ds. studiów międzywydziałowych, członka komisji socjalnej, członka komisji egzaminacyjnych. W trakcie pracy na WPIA UAM uczestniczyłem w wielu konferencjach z zakresu prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego, wygłaszając referaty w języku polskim i angielskim. W roku 2005 uzyskałem stypendium Fundacji Centrum Europejskie Natolin, prowadziłem prace badawcze (jako tzw. *summer research fellow*) w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. W roku 2006 uczestniczyłem jako ekspert PHARE w rumuńsko – holenderskim programie bliźniaczym dotyczącym dekoncentracji i decentralizacji administracji rumuńskiej. W tych ramach byłem członkiem międzynarodowego zespołu ekspertów, który przygotowywał projekt rumuńskiego kodeksu postępowania administracyjnego. W 2011 roku ze względów rodzinnych przenieśliem się do Rzeszowa. Oznaczało to również zmianę w zakresie miejsca wykonywania pracy. Po przeprowadzonym konkursie – w październiku 2011 roku, rozpocząłem pracę w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, gdzie pracuję do dnia dzisiejszego. Nowe miejsce pracy pozwoliło mi na rozwój podstawowego nurtu badawczego – publicznego prawa gospodarczego. W trakcie mojej kariery naukowej byłem członkiem oraz uczestniczyłem w pracach następujących organizacji naukowych: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej w Białymstoku, European Group of Public

Administration, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych w Warszawie, Stowarzyszenie Prawa Konkurencji w Warszawie.

II. Osiągnięcia naukowe w głównych obszarach badawczych

1. Wprowadzenie

W ramach swojej pracy naukowej zajmowałem się problematyką, którą można ująć w pięciu głównych nurtach badawczych, których efektem są jednotematyczne cykle publikacji oraz monografie. Zasadniczą część mojego dorobku naukowego, który przedstawiam do oceny, zajmują pozycje z zakresu publicznego prawa gospodarczego, w tym przede wszystkim prawa energetycznego, prawa ochrony konkurencji i prawa bankowego. Tak zakreślony obszar badawczy dotyka dwóch istotnych sfer w funkcjonowaniu współczesnego państwa w zakresie jego relacjach z gospodarką, a mianowicie regulacji i ochrony konkurencji. Oprócz tego poczesne miejsce w moim dorobku zajmują postępowanie administracyjne oraz prawo administracyjne i nauka o administracji (zarządzanie publiczne). Jednak główny nurt moich zainteresowań i badań, przedstawiony w dalszej części autoreferatu w punktach II.2 – II.4, potwierdzony licznymi publikacjami, wystąpieniami konferencyjnymi i dydaktyką, skupia się wokół publicznego prawa gospodarczego. Jest zresztą tak, że wątki podejmowane w różnych nurtach moich zainteresowań badawczych niejednokrotnie przeplatają się, czego przykładem są choćby moje prace z zakresu prawa ochrony konkurencji i prawa energetycznego inspirowane teorią nowej gospodarki (*new economy*). Spójnikiem dla wielu moich opracowań była również chęć zmierzenia się ze zjawiskami, które charakteryzował element innowacyjności, czy też podejmowanie kwestii, które nie były wcześniej przedmiotem dociekań doktryny (np. inteligentne sieci i nowy model regulacji energetyki, decyzje zobowiązujące, outsourcing bankowy, niezależność organów administracji, organizacje pozarządowe). W swoich opracowaniach niekiedy wychodziłem poza metodę prawną – dogmatyczną, charakterystyczną dla nauk prawnych. Było to związane m.in. z doświadczeniami nabytymi w trakcie pracy naukowej, kiedy spotkałem się z podejściem prawnym – społecznym (*socio – legal*

studies).¹ W swoich pracach inspirowałem się również nurtami pochodzącymi z kręgu państw anglosaskich, w tym ze Stanów Zjednoczonych, w szczególności nurtem *policy analysis*², ekonomicznej analizy prawa czy też teorią organizacji i kierownictwa oraz zarządzania publicznego. Jednocześnie, ważnym dla mnie aspektem było stymulowanie „dialogu regulacyjnego” pomiędzy przedstawicielami różnych dyscyplin naukowych, w tym nauk prawnych, społecznych, technicznych i ekonomicznych. Znajduje to wyraz w udziale w licznych interdyscyplinarnych konferencjach naukowych oraz w publikacjach, które starałem się zamieszczać nie tylko w czasopiśmie prawniczych, ale również w periodykach i wydawnictwach technicznych i ekonomicznych.

2. Regulacja i organy regulacyjne. Inteligentne sieci i regulacja energetyki.

2.1. Niezależne organy administracji i regulacja

W przypadku regulacji, geneza mojego zainteresowania bierze się z badań przeprowadzonych w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, ośrodku który specjalizuje się m.in. w tej problematyce (*Robert Schuman Center for Advanced Studies*). Regulacja jest przedmiotem badań podejmowanych przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki oraz prac interdyscyplinarnych. Oprócz prawników, badaniem funkcjonowania współczesnego państwa, nazywanego niekiedy regulacyjnym (z j. ang. *regulatory state*), zajmują się politolodzy, teoretycy zarządzania publicznego, socjologowie, ekonomiści. W tym nurcie badawczym mieszczą się moje prace poświęcone problematyce funkcjonowania tzw. niezależnych organów administracji, instytucji immanentnie związanych z samym pojęciem regulacji. Badania przeprowadzone we Florencji zaowocowały przygotowaniem opracowań naukowych poświęconych tej tematyce oraz referatu konferencyjnego. W pierwszej ze wspomnianych publikacji, wydanej w indyjskim „International Journal of Regulation and Governance”, zająłem się problematyką funkcjonowania niezależnego organu regulacji mediów, poddając obszernej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w

¹ Z nurtem tym zetknąłem się po raz pierwszy w Budapeszcie w 1997 r. podczas konferencji „Theory of Law and Legal Transition in Eastern Europe” na wykładach prof. D.J. Galligana.

² w ten sposób moje podejście zostało scharakteryzowane w recenzji mojej pracy doktorskiej przez prof. Z. Kmiecika.

sprawach dotyczących statusu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (M. Swora, "Independence of administrative agencies. The case of Polish National Broadcasting Council", "International Journal of Regulation and Governance" 7(1)2007, ss. 57 - 88). Problematyka, którą zajmował się polski Trybunał Konstytucyjny okazała się na tyle uniwersalna, że można było ją skonfrontować z międzynarodowymi standardami w zakresie funkcjonowania regulatorów mediów elektronicznych. W publikacji tej przedstawiłem m.in. problemy dotyczące polityzacji ustrojowych reguł funkcjonowania niezależnych organów administracji oraz zróżnicowane podejście do wytyczania ich miejsca w strukturze władz publicznych (problem tzw. „czwartej władzy”). Tej problematyce poświęcone było również moje wystąpienie na konferencji w Mediolanie zorganizowanej przez European Group of Public Administration a zatytułowanej "Public Manager under pressure: between politics, professionalism and civil society" (Mediolan, 6 - 9 września 2006 roku). Efektem prac nad niezależnymi organami administracji była też publikacja przygotowana dla Fundacji Centrum Europejskie Natolin (w ramach zobowiązań stypendialnych), która poświęcona była w całości modelowi tego typu organów funkcjonującemu w Unii Europejskiej, pt. „Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska *in statu nascendi*” (Zeszyty Fundacji Centrum Europejskie Natolin 2007). W opracowaniu tym problematyka agencji europejskich po raz pierwszy w polskiej literaturze prawa została przedstawiona w sposób kompleksowy, ze szczególnym uwzględnieniem sfery regulacji energetyki. Postawiona przeze mnie prognoza dotycząca rozwoju organów regulacji energetyki sprawdziła się w późniejszych unormowaniach tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE, który wzmacniając regulatorów krajowych, nie doprowadził jednak do powstania jednego, europejskiego „superregulatora” energetyki.

Prace badawcze z tego zakresu wpisują się w międzynarodowy nurt badań nad regulacją, a dodatkowo szereg problemów, które w nich rozpatrywałem miała walor nowości (np. problematyka agencji europejskich nie pojawiła się wcześniej w polskiej nauce w formie tak obszernego opracowania). Kwestie niezależności organu regulacyjnego były również przedmiotem dociekań w części monografii - opracowaniu poświęconym roli Prezesa URE w procesie inwestycyjnym w energetyce, gdzie dowodziłem, że niezależność tego organu ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia stabilności polityki regulacyjnej, która z kolei jest istotna ze względu na charakterystykę procesu inwestycyjnego w tym sektorze gospodarki (M. Swora, „Rola Prezesa Urzędu

Regulacji Energetyki w procesie inwestycyjnym w energetyce – wybrane przykłady z ustawy Prawo energetyczne”, w: M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, „Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym”, Warszawa 2010, ss. 44 – 59)³.

2.2. Niezależne organy administracji – monografia

Problematyka funkcjonowania organów regulacyjnych przedstawiona w pkt. 2.1. była przeze mnie kontynuowana w monografii podsumowującej ten nurt badań pt. „Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne.” (Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012). Nowością w stosunku do wcześniejszych prac badawczych było tutaj przyjęcie szerszej perspektywy badawczej, wspartej o metodologię zarządzania publicznego oraz polityki administracyjnej oraz pogłębienie wcześniej poruszanych kwestii dotyczących funkcjonowania niezależnych organów administracji. Wyszedłem z założenia, że analiza przeprowadzona z punktu widzenia zarządzania publicznego i polityki administracyjnej pozwala lepiej zrozumieć specyfikę działania tego typu organów w systemie administracji publicznej. W przywołanym opracowaniu przedstawiłem więc specyfikę działania niezależnych organów administracji z punktu widzenia teorii regulacji, polityki administracyjnej, zarządzania publicznego oraz prawne uwarunkowania niezależności organów regulacji energetyki. Analizując status organów regulacji energetyki doszedłem do wniosku, iż aktualny status prawnoustrojowy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nie pozwala na stwierdzenie, że jest to organ niezależny, jeżeli wziąć pod uwagę uniwersalne kryteria niezależności oraz normatywne – wynikające z europejskich dyrektyw liberalizacyjnych. Samo zjawisko niezależności organu zostało poddane analizie w kontekście zasad funkcjonowania nowoczesnej administracji, a w szczególności zasady specjalizacji. Przedstawiona monografia jest pierwszą w polskiej literaturze prawniczej kompleksową próbą analizy działania niezależnych organów administracji. W warstwie adaptacyjnej, oprócz tego, że zawarte w niej wnioski mogą posłużyć przy konstruowaniu przepisów prawnych normujących funkcjonowanie tego typu organów, stanowią również wkład w przygotowanie normatywnych rozwiązań określających status konkretnego organu - Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jako niezależnego organu regulacyjnego.

³ Patrz również pkt. 2.3.

2.3. Inteligentne sieci energetyczne

W kręgu zainteresowań badawczych z zakresu prawa publicznego gospodarczego, znajdują się moje prace poświęcone regulacji energetyki. Pośród nich obszerne miejsce zajmuje kwestia związana z analizą problematyki prawnych aspektów nowoczesnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania sieci elektroenergetycznych, określanymi mianem inteligentnych sieci energetycznych (z j. ang. *intelligent grids* lub *smart grids*). Wyrazem mojego zainteresowania badawczego w tym zakresie był cykl jednotematycznych publikacji poświęcony tej problematyce. Zauważyłem, że rozwój inteligentnych sieci jest swoistym wyrazem ekspansji (a może raczej na obecnym etapie rozwoju - woli dokonania takiej ekspansji) elementów nowej gospodarki⁴ w sektorze energetycznym. Chodzi tutaj o to, że sektor energetyczny, charakteryzując niektórymi cechami przypisywanymi nowej gospodarce, takimi jak choćby efekt sieciowy czy efekt skali, nie realizuje innej ważnej cechy w opisie *new economy*, a mianowicie - wysokiego współczynnika innowacyjności. Ta brakująca cecha była eksponowana w sposób mniej lub bardziej wyraźny w podejmowanych w literaturze przedmiotu próbach definiowania pojęcia inteligentnych sieci. Tym samym znalazłem również swoistą zbieżność pomiędzy swoimi badaniami z zakresu prawa ochrony konkurencji a regulacją energetyki. Problematykę inteligentnych sieci poddałem analizie po raz pierwszy w polskiej literaturze przedmiotu, walor nowości mają również moje publikacje anglojęzyczne. Spośród nich za najważniejszą swoją wypowiedź uznaję opracowanie poświęcone inteligentnym sieciom w kontekście przepisów tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE, na który składają się dyrektywy i rozporządzenia stanowiące kolejny etap budowy wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej (M. Swora, „Intelligent grid unfinished regulation in the third EU energy package”, Journal of Energy and Natural Resources Law, vol. 28(4)2010, ss. 465 - 480). W tym artykule zawarłem szereg uwag definicyjnych, wskazując na technologiczne i celowościowe aspekty koncepcji inteligentnych sieci, poddałem analizie przepisy prawa wtórnego UE, oraz określiłem rolę regulatorów w obliczu wdrażania inteligentnych sieci. Zgodnie z poczynionymi przeze mnie ustaleniami, inteligentne sieci będą podstawą do szeregu zmian w regulacji sieci elektroenergetycznych (m.in. poprzez wydzielenie działalności pomiarowej) oraz w zakresie prawodawstwa dotyczącego efektywności energetycznej (zmiany idące w tym

⁴ Z j. ang. *new economy*, o czym będzie mowa w punkcie 3.2. autoreferatu.

kierunku zostały później zaproponowane w projekcie dyrektywy o efektywności energetycznej). Tak określona problematyka była przedmiotem moich dalszych badań, co zaowocowało publikacją, w której przedstawiłem ewolucję przepisów prawa europejskiego w zakresie inteligentnych sieci po przyjęciu trzeciego pakietu liberalizacyjnego (M. Swora, “Smart Grids after the Third Liberalization Package: Current Developments and Future Challenges for Regulatory Policy in the Electricity Sector”, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 4(4) 2011, ss. 9 – 22). W tym opracowaniu rozwinąłem swoje poglądy dotyczące zmiany modelu regulacji, która powinna zmierzać w kierunku regulacji opartej na efektach (z j. ang. *output based regulation*), podając przykład regulatora brytyjskiego i modelu opartego na uwzględnieniu innowacyjności, bodźców i wyników (tzw. model RIIO) oraz odwołując się do amerykańskiej doktryny prawa⁵. Interesującym jest to, że w zakresie „regulacji opartej na efektach” mogłem wykorzystać wiedzę zdobytą w zupełnie innej dziedzinie, a mianowicie w zakresie zarządzania publicznego i analizowanej przeze mnie przy tej okazji koncepcji zarządzania opartego na efektach (z j. ang. *output based management*)⁶. Przed ukazaniem się mojej publikacji teza o konieczności zmiany modelu regulacyjnego w tym kierunku nie została postawiona w literaturze prawniczej. Zagraniczna doktryna prawa podjęła ten temat w 2012 roku⁷.

Kwestie dotyczące inteligentnych sieci były również przedmiotem krótszych publikacji, w których analizując efekt *new economy* w energetyce, postawiłem tezę, iż jego aplikacja w sieciowym sektorze energetycznym zmieni charakter relacji w tym sektorze, dokonując redefinicji problemu dostępu oraz przesuając punkt ciężkości z fizycznej i właścicielskiej percepcji charakteru dostępu na dostęp do informacji i konkretnych aplikacji systemowych (M. Swora, „Inteligentne sieci jako połączenie energetyki z nową gospodarką”, *Instal* 9/2009, ss. 42 – 44). W polskiej literaturze przedmiotu była to pierwsza próba połączenia problematyki inteligentnych sieci z koncepcją nowej gospodarki. Inną moją wypowiedzią poświęconą tej problematyce był artykuł analizujący po raz pierwszy w literaturze przedmiotu obowiązki implementacyjne wynikające dla Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wdrożenia inteligentnych sieci i inteligentnych systemów pomiarowych w świetle tzw. trzeciego

⁵ Regulation = Innovations + Incentives + Outcomes (RIIO)

⁶ Dotyczy opracowania poświęconego zarządzaniu publicznemu w Nowej Zelandii, patrz pkt. 6.2. nin. autoreferatu.

⁷ L. Meeus, M. Saguan, J-M. Glachant, R. Belman, *Smart regulation for smart grids*, w: J-M. Glachant, N. Ahner, L. Meeus, *EU Energy Innovation Policy Towards 2050*, Deventer – Leuven 2012, s. 105.

pakietu liberalizacyjnego (M. Swora, „Inteligentne sieci i inteligentne systemy pomiarowe w energetyce w świetle przepisów trzeciego pakietu liberalizacyjnego”, Europejski Przegląd Sądowy 4/2009, ss. 56 – 60). W innym opracowaniu podjąłem z kolei tematykę dotyczącą ustalenia miejsca szczególnego podmiotu na rynku energetycznym jakim ma być operator informacji pomiarowej (M. Swora, „Smart Metering and the Metering Information Operator in the Unbundled Energy Market”, w: R. Zajdler (red.) „EU Energy Law. Constraints with the Implementation of the Third Liberalisation Package”, Cambridge Scholars Publishing 2012, ss. 147 – 156). Koncepcja powołania tego typu podmiotów (a plany ich powołania funkcjonują w Polsce i w Wielkiej Brytanii) nie była do tej pory podnoszona w europejskiej literaturze przedmiotu. W swojej analizie wyszedłem z założenia, że ich powołanie może wychodzić naprzeciw wymogom neutralności, istotnym przy realizacji zasady TPA (tj. dostępu stron trzecich) w systemie inteligentnych sieci, ale z punktu widzenia europejskiego reżimu rozdziału, równie dobrze efekt ten można osiągnąć powierzając zadania w zakresie inteligentnych pomiarów operatorom systemów dystrybucyjnych.

Podjmując się analizy prawnych uwarunkowań funkcjonowania inteligentnych sieci, miałem świadomość wagi społeczno – gospodarczej tej problematyki, która skupia w sobie wątki związane ze zrównoważonym rozwojem, innowacyjnością, promowaniem konkurencji i bezpieczeństwem dostaw energii. Wnioski zawarte w moich pracach w warstwie adaptacyjnej mogą służyć przygotowaniu przepisów prawa normujących wdrażanie inteligentnych sieci, map technologicznych wdrożeń systemów inteligentnych sieci oraz nowego modelu regulacji energetyki, który powinien konsumować korzyści jakie niosą ze sobą inteligentne sieci dla odbiorców końcowych, państwa i gospodarki oraz regulowanych przedsiębiorstw. Problematyka inteligentnych sieci, obecna z rzadka wcześniej w amerykańskiej literaturze prawniczej przed moimi publikacjami, nie była zasadniczo przedmiotem refleksji prawnej w kontekście prawa europejskiego, przepisów trzeciego pakietu liberalizacyjnego i prawnych aspektów regulacji energetyki.

2.4. Prawo energetyczne

W zakresie prawa energetycznego mieści się komentarz do ustawy Prawo energetyczne, którego byłem współredaktorem oraz autorem i współautorem kilkudziesięciu

jednostek redakcyjnych, tj. wprowadzeń do komentarza i rozdziałów, komentarzy do przepisów (M. Swora, Z. Muras, „Prawo energetyczne – komentarz”, Warszawa 2010, wyd. Wolters Kluwer). Komentarz był pierwszym tak rozbudowanym i kompleksowym opracowaniem poświęconym prawu energetycznemu w polskiej literaturze prawniczej. Został bardzo dobrze przyjęty przez praktyków i przedstawicieli doktryny, którzy podkreślili nie tylko walory praktyczne, ale również naukowe dzieła. Komentarz został napisany w stosunkowo krótkim czasie po obszernej nowelizacji ustawy Prawo energetyczne i zawiera wiele uwag *de lege ferenda*, opartych na krytycznej analizie przepisów ustawy oraz uwzględniających przepisy aktów trzeciego pakietu liberalizacyjnego. Zastanawiając się nad koncepcją komentarza, zwróciliśmy w szczególności uwagę na konieczność szerszego przedstawienia podejścia do jego wykładni oraz kwestii systemowych, czego wyrazem jest część pt. „Przed komentarzem”, w której przedstawiliśmy swoje poglądy dotyczące prawa energetycznego jako części publicznego prawa gospodarczego, charakteru jego norm (obszernie odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) roli uznania administracyjnego, reguł jego wykładni, uwarunkowań związanych ze stosowaniem prawa europejskiego, ewolucji regulacji energetyki w prawie Unii Europejskiej. Jeżeli chodzi o komentarze do poszczególnych przepisów, to praca nad nimi była dla mnie okazją do kontynuacji swoich przemyśleń nad kwestiami nad którymi pracowałem już wcześniej (m.in. status organu regulacyjnego, pojęcie regulacji, pojęcie przedsiębiorstwa energetycznego, kontrola administracyjna, międzynarodowe prawo energetyczne, zasada zrównoważonego rozwoju). Praca nad redakcją komentarza była dla mnie bardzo ważnym etapem rozwoju i uważam, że przyczyniła się również do rozwoju refleksji doktrynalnej nad tą dziedziną prawa oraz przyniosła korzyści praktyce stosowania prawa energetycznego.

Zainteresowania badawcze w zakresie regulacji energetyki i statusu organu regulacyjnego zaowocowały również innymi publikacjami poświęconymi tej problematyce. W jednej z nich, będącej częścią monografii, której byłem również współredaktorem, poddałem analizie rolę organu regulacyjnego w procesie inwestycyjnym w energetyce (M. Swora, „Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w procesie inwestycyjnym w energetyce – wybrane przykłady z ustawy Prawo energetyczne”, w: M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, „Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym”, Warszawa 2010 ss. 44 – 59). W

publikacji tej wychodząc z założenia o ścisłej relacji pomiędzy charakterystyką procesu inwestycyjnego w energetyce (kapitałochłonność, długotrwałość) ze stabilnością (pewnością) w zakresie stanowienia i stosowania prawa, poddałem analizie kwestie dotyczące stabilności polityki regulacyjnej i niezależnością regulatora, które taką stabilność powinny gwarantować. Jeżeli chodzi o rolę regulatora energetyki w procesie inwestycyjnym, to wyszedłem z założenia, iż instrumenty wspierania inwestycji przyznane temu organowi powinny być neutralne w tym sensie, że nie powinny służyć faworyzowaniu konkretnych uczestników rynku i nie powinny prowadzić do zaburzenia procesów konkurencji. Jeżeli chodzi o konkretne rozwiązania unormowane w ustawie Prawo energetyczne, to szereg z nich budzi kontrowersje w doktrynie prawa. Należą do nich choćby uzgadnianie z Prezesem URE projektu plany rozwoju. Mimo argumentów, które opierając się na zasadzie domniemania wydania decyzji administracyjnej, głoszą iż uzgadnianie projektów tego typu planów powinny przybierać właśnie formę decyzji wydawanej przez Prezesa URE, stwierdziłem, że taka forma działania nie powinna być jednak stosowana przy uzgadnianiu projektów tego typu planów. W innej publikacji, poświęconej zadaniom organu regulacyjnego poddałiśmy wspólnie z doktorem Z. Murasem analizie kwestie nadzoru regulacyjnego nad jakością pracy sieci elektroenergetycznej (M. Swora, Z. Muras, „Prawne aspekty nadzoru regulacyjnego nad jakością sieci elektroenergetycznej”. Rynek Energii 6/2009, ss. 1 – 10).

Cykl publikacji poświęconych prawu energetycznemu niesie ze sobą walor nowości z punktu widzenia dogmatycznej analizy przepisów prawa, które dotyczą choćby kwestii instrumentów wspierania inwestycji w warunkach konkurencji, nadzoru nad jakością pracy sieci, statusu organu regulacyjnego, pojęcia przedsiębiorstwa energetycznego, charakterystyki prawa energetycznego. Publikacje z tego zakresu służą doktrynie i praktyce (są często przywoływane przez doktrynę i praktykę), zawierają również wnioski *de lege ferenda*, które przyczyniają się do prawidłowego kształtowania treści przepisów prawa energetycznego.

3. Prawo ochrony konkurencji

3.1. Wprowadzenie

Moje zainteresowania naukowe związane z prawem ochrony konkurencji mają swoją genezę w analizie amerykańskiego orzecznictwa antytrustowego dotyczącego spraw

nowej gospodarki, a w szczególności spraw transakcji wiązanych stosowanych przez firmę *Microsoft*. Wiedza zgromadzona przy analizie tego przypadku skłoniła mnie do rozszerzenia zainteresowań również o inne obszary stosowania prawa ochrony konkurencji, gdzie wykorzystywałem ją również do szerszej oceny porównawczej instytucji unormowanych w amerykańskim, polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji. W ten sposób ukształtowały się dwa obszary moich badań, które dotyczyły stosowania prawa ochrony konkurencji w warunkach nowej gospodarki (*new economy*) oraz instrumentów proceduralnych służących efektywnemu wdrażaniu tego prawa (m.in. decyzje zobowiązujące, procedura *leniency*). W większości przypadków problematyka analizowana przeze mnie w pracach będących efektem tych badań nie była uprzednio podejmowana w doktrynie prawa, bądź też nie była analizowana w sposób szeroki i kompleksowy.

3.2. Prawo ochrony konkurencji a nowa gospodarka (*new economy*) i transakcje wiązane

Analiza orzecznictwa amerykańskich sądów oraz poglądów amerykańskiej doktryny antytrustowej pozwoliła mi na wyrobienie sobie nowego spojrzenia na prawo ochrony konkurencji. Publikacja, która była pierwszym efektem moich zainteresowań w tym zakresie (M. Swora, „Zakaz stosowania transakcji wiązanych przez podmioty dominujące na rynku z perspektywy europejskiego, amerykańskiego i polskiego prawa antymonopolowego”, *Przeгляд Prawa Europejskiego* 1/2005, ss. 45 - 66), stanowiła bardzo obszerną analizę amerykańskiego, europejskiego i polskiego podejścia do tzw. transakcji wiązanych, zwłaszcza w zakresie nowoczesnych technologii. W pracy ukazałem różnice w podejściu amerykańskich sądów i doktryny antytrustowej oraz Komisji Europejskiej do tego typu transakcji, opowiadając się za ekonomicznym podejściem do ich prawnej oceny (zasada rozsądku, z j. ang. *rule of reason*). Przypadek *Microsoftu* stał się dla mnie również przyczynkiem dla rozważań dotyczących prawnej oceny przypadków nadużywania na szczególnych rynkach nowej gospodarki (*new economy*). Mój artykuł stanowił pierwsze tak obszerne w polskiej literaturze prawniczej studium stosowania prawa ochrony konkurencji na rynkach nowej gospodarki i jednocześnie był pierwszą analizą wielowątkowych i niezmiernie ważnych z punktu widzenia prawa ochrony konkurencji spraw *Microsoftu* oraz problematyki tzw.

transakcji wiązanych. Charakteryzując nową gospodarkę, odwołałem się do poglądów R.A. Posnera, argumentującego, że cechują ją szybkie i częste wejścia i wyjścia, korzyści skali w konsumpcji, wysoki współczynnik innowacyjności, spadające przeciętne koszty przy poszerzeniu skali produkcji. W publikacji poddałem również analizie problematykę testów legalności wiązania, podejścia nowej szkoły chicagowskiej (*neo-Chicago*), obiektywnego uzasadnienia (*objective justification*) oraz zasady proporcjonalności. Konfrontując różne podejścia w zakresie rozstrzygania spraw antytrustowych z zakresu nowej gospodarki, opowiedziałem się za podejściem ostrożnym, kierując się przede wszystkim ich charakterystyką oraz niepewnością co do rzeczywistych skutków działań przedsiębiorstw funkcjonujących na rynkach *new economy*. Pokłósiem zainteresowania tym przypadkiem było również kilka mniej obszernych publikacji poświęconych istocie transakcji wiązanych, w których analizowałem podstawowe sprawy z zakresu amerykańskiego *case law*, które miały znaczenie dla ukształtowania się poglądów doktryny amerykańskiej w zakresie transakcji wiązanych (M. Swora, „Jefferson Parish przeciwko Hyde – test legalności wiązania”, *Palestra* 9 – 10/2005, ss. 135 - 142, M. Swora, „Aspen Skiing Co. przeciwko Aspen Highlands Skiing Corp. – antymonopolowe problemy na stokach narciarskich w Aspen”, *Palestra* 5 – 6/2005, ss. 189 - 194) oraz poświęconych specyficie interwencji antytrustowej w warunkach nowej gospodarki (M. Swora, „Prawo ochrony konkurencji a przedsiębiorstwa nowej gospodarki – aktualne problemy”, w: R. Budzinowski (red.) „Prawo i Administracja” t. V, 2006, ss. 217 - 228). W ostatniej ze wspomnianych publikacji przedstawiłem dwa konkurencyjne podejścia do spraw *new economy*, tj. podejście neo-schumpeteriańskie oraz neo-strukturalistyczne, aktualne kwestie dotyczące sprawy Microsoftu w kontekście m.in. postępowań przed koreańskim organem antymonopolowym oraz problematykę reformy traktatowych przepisów z zakresu ochrony konkurencji. Inspiracje amerykańskim prawem antytrustowym stały się również przyczynkiem do analizy poglądów Richarda A. Posnera, ze szczególnym uwzględnieniem jego podejścia do problematyki nowej gospodarki (M. Stefaniuk, M. Swora, „Richarda Allena Posnera ekonomiczna analiza prawa i poglądy na nową gospodarkę”, w: C. Banasiński i E. Stawicki, „Konkurencja w gospodarce współczesnej”, Warszawa 2007, ss. 39 – 56).

Podsumowując ten obszar mojej działalności naukowej stwierdzam, iż moim założeniem było tutaj przede wszystkim przybliżenie polskiej nauce i praktyce problematyki nowej gospodarki. Sprawy tego typu są coraz częściej przedmiotem

zainteresowania organów ochrony konkurencji, stąd też refleksja doktryny analizującej ich specyfikę ma podstawowe znaczenie dla wypracowania spójnych poglądów, pozwalających na właściwą ich ocenę z punktu widzenia prawa ochrony konkurencji. Przybliżając specyfikę tego typu spraw, charakteryzowanych poprzez cechy składające się na nową gospodarkę (*new economy*), konsekwentnie broniłem tezy o konieczności elastycznego i ostrożnego podejścia ze strony organów ochrony konkurencji do spraw posiadających cechy charakteryzowane przez elementy nowej gospodarki. Chodzi tutaj o to, aby poprzez ingerencję organów antymonopolowych nie naruszyć swobodnie kształtujących się stosunków społeczno – gospodarczych, ograniczając w ten sposób innowacyjność i przedsiębiorczość.

3.3. Prawo ochrony konkurencji – procedura i efektywność. Decyzje zobowiązujące i zwalczanie karteli antykonkurencyjnych.

W nurcie badawczym poświęconym prawu ochrony konkurencji mieszczą się również moje prace poświęcone procedurze stosowanej przez organy ochrony konkurencji. Waga problemu efektywnej procedury ma podstawowe znaczenie w warunkach, w których czas potrzebny na zakończenie sprawy antymonopolowej nie przystaje w żaden sposób do dynamiki życia gospodarczego, przy znaczących kosztach ich prowadzenia zarówno po stronie organu ochrony konkurencji, jak również przedsiębiorców. Stąd też podstawowe znaczenie należy przypisać tym instytucjom prawnym, które mają na celu zapewnienie tego typu postępowaniom większej efektywności (ekonomiki procesowej). Tego typu rozwiązaniem jest decyzja nazwana decyzją zobowiązującą (z j. ang. *commitment decision*). Takie przemyślenia skłoniły mnie do podjęcia prac badawczych poświęconych decyzjom zobowiązującym i zaowocowały dwoma opracowaniami, które wprowadziły tę problematykę do refleksji polskiej doktryny prawa i do tej pory są obszernie cytowane w literaturze przedmiotu (M. Swora, „Jawność i partycypacja przy wydawaniu decyzji zobowiązujących w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, w: Z. Janku i inni „Europeizacja polskiego prawa administracyjnego”, Wrocław 2005, ss. 581 – 586; A. Gill, M. Swora, „Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3/2005, ss. 105 - 141). W pierwszej z nich poddałem analizie decyzje zobowiązujące z punktu

widzenia głównie prawa europejskiego, przy okazji krytycznie podchodząc do recypowania tego typu decyzji w polskim prawie ochrony konkurencji, gdzie ustawodawca pominął elementy jawności i partycypacji przy ich wydawaniu. Była to jednocześnie pierwsza w polskiej literaturze przedmiotu analiza instytucji decyzji zobowiązujących uregulowanych w prawie europejskim. W drugiej z nich, wspólnie z doktorem A. Gillem, którego zaprosiłem do współpracy aby skonfrontować model decyzji zobowiązujących z instrumentami procedury administracyjnej, poddaliśmy obszernej analizie przepisy dotyczące wydawania tego typu decyzji unormowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Szukając istoty decyzji zobowiązującej odwołałem się do innych instytucji funkcjonujących w innych systemach prawnych oraz w innych dziedzinach prawa (*consent decree* w amerykańskiej procedurze antytrustowej, porozumienia karnoprocesowe, umowy administracyjne), skonfrontowałem tego typu decyzje z instytucjami procedury karnej, widząc w nich przejaw proceduralizacji prawa. Aspektami, które wspólnie poddaliśmy analizie były też m.in. kwestie dotyczące granic uznania przy wydawaniu tego typu decyzji, jej elementów „probacyjnych” oraz procedury ich wydawania. Zastanawiając się nad istotą decyzji zobowiązujących doszliśmy do m.in. wniosku, że stanowiąc instrument pozwalających na zwiększenie efektywności postępowań (szybkość, prostota) przed Prezesem UOKiK, powinny one jednak uwzględniać elementy jawności a sam Prezes UOKiK powinien w sposób konsekwentny korzystać z przyznanej mu władzy dyskrecjonalnej.

W zakresie dotyczącym procedury antymonopolowej mieści się również artykuł dotyczący nietypowych podmiotów w postępowaniu antymonopolowym, omówiony bliżej w następnym punkcie autoreferatu (M. Swora, A. Treła, „Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?” *Administracja. Teoria –Dydaktyka – Praktyka* 1/2006, ss. 79 – 100).

Zainteresowanie amerykańskim prawem antytrustowym było również przyczynkiem dla zajęcia się inną problematyką związaną z problematyką prawnych metod zwalczania karteli antykonkurencyjnych. Realizacją tych zainteresowań był artykuł porównawczy, w którym razem z doktorem Markiem Sachajko poddaliśmy analizie amerykańskie i europejskie podejście do tzw. programów *leniency* (M. Swora, M. Sachajko, „Znaczenie koordynacji i współpracy w zakresie zwalczania karteli antykonkurencyjnych w perspektywie międzynarodowej” *RPEiS* 4/2006, ss. 79 - 97). W moim zakresie mieściło się przedstawienie międzynarodowych aspektów zwalczania

karteli antykonkurencyjnych (WTO, OECD, *International Competition Network*) oraz sposobów ich zwalczania z punktu widzenia amerykańskiego prawa antytrustowego. Rozważania na temat zwalczania karteli na różnych poziomach stosowania prawa ochrony konkurencji doprowadziły nas do konstatacji, iż mechanizmy międzynarodowe nie przewidują skutecznych metod walki z kartelami, natomiast efektywność zwalczania tego typu porozumień na obecnym etapie wymaga współpracy bilateralnej, przy założeniu zbliżania rozwiązań funkcjonujących w krajowych porządkach prawnych.

Prawo ochrony konkurencji, aby dobrze służyło założonym przez ustawodawcę celom musi być stosowane w sposób uwzględniający efektywność i szybkość postępowania. W tym obszarze badawczym starałem się poddać analizie instytucje wpływające na realizację takiego założenia. Wymagało to niejednokrotnie sięgnięcia po wzorce ukształtowane w innych systemach prawnych i w innych dziedzinach prawa. Przywołane przeze mnie publikacje są wykorzystywane w praktyce stosowania prawa ochrony konkurencji (m.in. w decyzjach Prezesa UOKiK) oraz w opracowaniach teoretycznych.

3.4. Komentarz do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Moje zainteresowania badawcze w zakresie prawa ochrony konkurencji zaowocowały również udziałem w komentarzu do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Korzystając obszernie z literatury przedmiotu oraz orzecznictwa, przygotowałem objaśnienia do przepisów artykułów 105a – 105d oraz artykułów 105g – 105h, dotyczących postępowania kontrolnego, analizując kwestie dotyczące charakteru stosunku kontroli oraz poszczególnych etapów postępowania kontrolnego jak również zasad prowadzenia przeszukania (T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz*, Warszawa 2009). Tematyka podjęta w ramach komentarza była dla mnie naturalną kontynuacją zainteresowań badawczych w opisanych w punkcie 3.3. autoreferatu, związanych z procedurą antymonopolową oraz badaniem efektywności stosowania prawa ochrony konkurencji. W warstwie adaptacyjnej, moje części komentarza są przywoływane w doktrynie prawa, służą praktyce prawa i są m.in. cytowane w decyzjach wydawanych przez Prezesa UOKiK.

4. Postępowanie administracyjne i postępowania szczególne

4.1. Wprowadzenie

W nurcie prac poświęconych procedurom, pozostają moje opracowania dotyczące procedury administracyjnej i postępowań szczególnych. Zainteresowania tego typu są poniekąd naturalne dla prawnika, który zajmuje się publicznym prawem gospodarczym i prawem administracyjnym. Mój dorobek naukowy w tym zakresie sprowadza się również do wystąpień konferencyjnych oraz pracy w charakterze eksperta w projektach międzynarodowych.

4.2. Efektywność postępowania sądownoadministracyjnego. Alternatywne sposoby rozstrzygania sporów.

W przypadku postępowania administracyjnego interesowały mnie przede wszystkim nowe, koncyliacyjne i mediacyjne formy działania administracji publicznej. W tym nurcie mieszczą się m.in. prace badawcze prowadzone wspólnie z prof. Andrzejem Skoczylasem i kolegami z Uniwersytetu Babes – Bolyai w Klużu (Cluj Napoca). Ich efektem był referat wygłoszony przeze mnie na konferencji EGPA w Madrycie we wrześniu 2007 roku – studium porównawcze polskich i rumuńskich instrumentów proceduralnych służących poprawie efektywności postępowań sądownoadministracyjnych. Efektem tej współpracy był również artykuł poświęcony polskim instrumentom, których celem jest zapewnienie większej efektywności postępowania sądownoadministracyjnego (A. Skoczylas, M. Swora, "Administrative Judiciary in Poland Striving for Efficiency", "Transylvanian Review of Administrative Sciences" 19E/2007, ss. 116 – 125)⁸.

Praktycznym efektem mojego zaangażowania wyrażającego się w publikowaniu oraz udziale w konferencjach międzynarodowych poświęconych prawu i postępowaniu administracyjnemu był udział w rumuńsko – holenderskim programie bliźniaczym (PHARE), w ramach którego zostałem powołany do zespołu eksperckiego zajmującego

⁸ Jej efektem jest również artykuł: Dragos D.C., Swora M., Skoczylas A., "Administrative Appeals in Romania and Poland – a Topical Comparative Perspective", *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 37 E/2012, ss. 38-54, nie przedstawiony w ramach osiągnięć.

się projektem rumuńskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Współpraca z gronem rumuńskich projektodawców i międzynarodowych ekspertów była nieocenionym doświadczeniem, poprzez możliwość konfrontacji z przedstawicielami różnych kultur i systemów prawnych oraz kreatywną pracę w ramach której tworzyliśmy i recenzowaliśmy rozwiązania projektu tak ważnego aktu prawnego, jakim jest dla porządku prawnego każdego państwa, kodeks postępowania administracyjnego.

4.3. Nietypowe podmioty w postępowaniach administracyjnych i szczególnych

Wspólnie z profesorem Andrzejem Skoczylasem przygotowaliśmy również artykuł, który dotyczył problematyki udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (M. Swora, A. Skoczylas, „Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym” Administracja. Teoria - Dydaktyka - Praktyka, 3/2006, ss. 13 - 37). Praca przy tym artykule była dla mnie kontynuacją zainteresowań dotyczących organizacji pozarządowych, które datuje się jeszcze od pracy doktorskiej, poświęconej tej właśnie problematyce. Udział organizacji pozarządowych w postępowaniach administracyjnych nie jest typowy dla tego typu postępowań. Innym uczestnikiem postępowań o nietypowym, przynajmniej w naszej kulturze prawnej, charakterze jest *amicus curiae*. Ślady tej instytucji w polskiej procedurze znalazłem w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, czego efektem była wspólna publikacja, w której przedstawiłem m.in. swoje badania dotyczące współczesnego podejścia do *amicus curiae* w prawie amerykańskim, instytucji nie badanej przedtem w polskiej doktrynie (M. Swora, A. Trela, „Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?” Administracja - Teoria - Dydaktyka - Praktyka 1/2006, ss. 79 - 100). Doszliśmy wspólnie do wniosku, analizując strukturę podmiotową postępowania przez Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, że dla podmiotów zbliżonych do *amicus curiae* nie ma zasadniczo miejsca w tego typu postępowaniu. Potem zresztą ustawodawca, przy okazji przyjmowania nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zrezygnował z tej instytucji.

5. Prawo administracyjne i zarządzanie publiczne

5.1. Administracja a organizacje pozarządowe

Począwszy od pracy doktorskiej, w której zajmowałem się relacjami pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, tematyka ta stała się ważną częścią mojego dorobku naukowego. W pracy doktorskiej, oprócz sformułowania definicji organizacji pozarządowej, zjawisko współpracy pomiędzy tego typu organizacjami a administracją publiczną analizowałem przez pryzmat zasady subsydiarności i prywatyzacji zadań publicznych. Jednym z aspektów podniesionych w pracy była też kwestia regulacji statusu pożytku publicznego (ustawa normująca działalność pożytku publicznego została przyjęta 1.5 roku po obronie mojej pracy). Przemyślenia zawarte w pracy doktorskiej stały się przyczynkiem do przygotowania kilku publikacji, które dotyczyły nadzoru nad organizacjami pozarządowymi (M. Swora, „Nadzór nad stowarzyszeniami jako zadanie starosty powiatu”, Samorząd Terytorialny 11/2003 ss. 12 – 23, M. Swora, „Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego”, Państwo i Prawo 12/2003, ss. 68 - 77), oraz relacji pomiędzy nimi a administracją publiczną (M. Swora, „Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)”, w: J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko – Biała 2003, ss. 634 – 643). W ostatniej z przytoczonych publikacji przedstawiłem rodzaje stosunków, które mogą zachodzić pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną (kooperacja, konfrontacja, komplementarność, kooptacja), przyjąłem zasadę pomocniczości jako wyznacznik tych stosunków (podkreślając zasadność wspierania rozwoju organizacji pozarządowych z uwzględnieniem jednak ich specyfiki) oraz poddałem bliższej analizie relację nadzoru. W dalszych pracach badawczych podejmowałem jeszcze problematykę organizacji pozarządowych w kontekście procedury administracyjnej (patrz pkt. 5.3.).

5.2. Zarządzanie publiczne

Ostatnim wreszcie nurtem moich badań było zarządzanie publiczne (*public management*). Efektem moich zainteresowań w tym zakresie było obszerne studium

przypadku poświęcone nowemu zarządzaniu publicznemu (*New Public Management*) w Nowej Zelandii – państwie stanowiącym niegdyś wzór reform dokonywanych w tym duchu (M. Swora, „Państwo kontraktujące: reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii”, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4/2005, ss. 149 - 165.). Przygotowanie tej publikacji było o tyle trudne, że administracja nowozelandzka należy do kultury państw „westminsterskich”, zupełnie odmiennej od bliskich nam wzorców administracji kontynentalnej (Austria, Francja, Niemcy). W publikacji będącej efektem badań starałem się odnaleźć istotę reform nowozelandzkich na tle reform przeprowadzanych w duchu menedżeryzmu i zasad *new public management*. Poddałem analizie charakterystyczne elementy tych reform i inspiracje teoriami agencji, wyboru publicznego i kosztów transakcyjnych. Przedmiotem moich dociekań był również sposób kontraktowania usług publicznych związany z wprowadzeniem metody zarządzania typu *output based management*. W publikacji uwzględniłem również krytykę analizowanych reform dotyczącą m.in. negatywnych zjawisk związanych z fragmentacją administracji. Doszedłem do wniosku, że mimo konieczności ostrożnego podejścia do reform realizowanych w duchu nowego zarządzania publicznego, niektóre elementy modelu nowozelandzkiego mogą być transponowane do innych państw, przy uwzględnieniu oczywiście odmiennej specyfiki ekonomicznej, politycznej, kulturowej i prawnej. Niestety w Rzeczypospolitej Polskiej postulat reformy zmierzającej do poprawy sprawności i efektywności działania administracji publicznej, w tym naprawy finansów publicznych, nadal pozostaje niezrealizowany. Kontynuacją tego nurtu badawczego była publikacja, w której poddałem analizie możliwość aplikacji elementów nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym (M. Swora, „Wdrażanie zasad *New Public Management* w samorządzie terytorialnym – pomiędzy teorią a praktyką” w: J. Łukaszewicz (red.), „Biurokracja”, Rzeszów 2006, ss. 609 – 617). W ramach problematyki podjętej w tym opracowaniu przedstawiłem cechy koncepcji *New Public Management*, podniosłem problem kształcenia kadr samorządowych pod kątem nowoczesnych metod zarządzania, szerokiego wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi (*Human Resources Management*) wraz z czynnikami motywacyjnymi, które powinny mieć charakter głównie pozapłacowy. Wyszedłem tutaj z założenia, że administracja publiczna nie dysponuje (i pewnie nigdy nie będzie dysponowała) środkami finansowymi pozwalającymi jej na konkurowanie na rynku pracy z sektorem prywatnym (dotyczy to przede wszystkim specjalistów), ma jednak możliwość

wykorzystania innych, pozapłacowych bodźców motywujących pracowników. Ostatnim wreszcie aspektem podniesionym w tym opracowaniu była kwestia partnerstwa publiczno – prywatnego, jako środka realizacji zadań samorządowych i świadczenia nowych typów usług z zakresu nowoczesnych technologii komunikacyjnych. Moje prace z zakresu zarządzania publicznego są przywoływane w opracowaniach teoretycznych i w praktyce m.in. w kontekście reformy finansów publicznych oraz wprowadzania nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym.

III. Dorobek naukowy – publikacje

1. Wprowadzenie

W zakresie mojego dorobku mieszczą się publikacje w języku polskim i angielskim, w których występowałem jako redaktor, współredaktor, autor i współautor. Publikacje te obejmują w zasadzie wszystkie formy wypowiedzi stosowane w nauce prawa, w tym monografie i minimonografie, komentarze, artykuły naukowe, glosy, felietony, artykuły popularyzujące naukę. Jeżeli chodzi o artykuły w języku polskim, to publikowałem je w szczególności w uznanych czasopismach wpisanych na listę czasopism punktowanych prowadzoną przez Ministra Nauki takich jak: „Państwo i Prawo”, „Samorząd Terytorialny”, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, „Przegląd Prawa Europejskiego”, „Europejski Przegląd Sądowy”. Jeżeli chodzi o publikacje w języku angielskim, to oprócz bariery językowej i kulturowej, która często utrudnia publikowanie w tym języku, podkreślić należy trudny dostęp do czasopism tematycznych indeksowanych w bazach takich jak ISI czy ERIH. Mimo tego, moje publikacje w języku angielskim i polskim były publikowane w czasopismach posiadających tzw. *impact factor* („Transylvanian Review of Administrative Sciences”, „Rynek Energii”). Natomiast inne artykuły publikowane były w uznanych czasopismach anglojęzycznych („International Journal of Regulation and Governance”, „Journal of Energy and Natural Resources Law”, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies”). Przedstawiona do oceny lista wybranych czasopism obejmuje najważniejsze publikacje z zakresu objętego wnioskiem o nadanie tytułu oraz autoreferatem. Dokonując ich wyboru, starałem się wybrać te publikacje, które moim zdaniem stanowią mój znaczący wkład w rozwój reprezentowanej przeze mnie dyscypliny naukowej. Pełna lista

publikacji została załączona do wniosku, podobnie jak oświadczenia złożone w trybie § 13 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 roku w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. Nr 204, poz. 1200). Dodać jeszcze należy, że publikacje, które przedstawiam do oceny oraz inne, które wymieniam w liście publikacji naukowych są cytowane zarówno w doktrynie (polskiej i zagranicznej), jak też w praktyce (w opracowaniach komentarzowych, glosach, wyrokach NSA, decyzjach Prezesa UOKiK, raportach, opracowaniach technicznych, pismach stron postępowania administracyjnego, prezentacjach konferencyjnych), polecane w procesie dydaktycznym, co świadczy o ich znaczącym walorze naukowym i adaptacyjnym⁹.

2. Lista publikacji wchodzących w skład osiągnięć przedstawionych w referacie wraz z krótkim opisem

- 1) M. Swora, „Smart Metering and the Metering Information Operator in the Unbundled Energy Market”, w: R. Zajdler (red.) „EU Energy Law. Constraints with the Implementation of the Third Liberalisation Package”, Cambridge Scholars Publishing 2012, ss. 147 – 156. Pierwsza publikacja prawnicza poświęcona problematyce funkcjonowania operatora informacji pomiarowych w reżimie *unbundlingu* w UE.
- 2) M. Swora, „Niezarządzone organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne.”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012. Monografia dotycząca niezależnych organów administracji analizowanych z punktu widzenia prawa, zarządzania publicznego i polityki administracyjnej, stanowiąca podsumowanie dotychczasowych badań autora w tym zakresie.
- 3) M. Swora, “Smart Grids after the Third Liberalization Package: Current Developments and Future Challenges for Regulatory Policy in the Electricity Sector”, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, Vol. 2011, 4(4), ss. 9 – 22. Publikacja stanowi kontynuację wcześniejszych opracowań poświęconych inteligentnym sieciom. Autor analizuje w niej również wpływ inteligentnych

⁹ Przykłady pozycji literatury przywołującej moje prace zawarłem w wykazie publikacji naukowych (pkt. VI).

sieci na regulację, stawiając tezę o konieczności dokonania zmian w dotychczasowym modelu regulacyjnym.

- 4) M. Swora, Z. Muras (red.), „Prawo energetyczne. Komentarz.”, Warszawa 2010 (wyd. Wolters Kluwer, 1400 stron). Jest to pierwszy tak obszerny komentarz, bogato zobrazowany literaturą przedmiotu, który zgodnie z recenzjami można uznać za dzieło naukowe. Oprócz współredakcji, jestem w nim autorem i współautorem kilkunastu części, na które składają się komentarze do przepisów oraz wprowadzenia do komentarza i rozdziałów ustawy Prawo energetyczne¹⁰.
- 5) M. Swora, „Intelligent grid unfinished regulation in the third EU energy package”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 28(4)2010, ss. 465 – 480. Kwartalnik wydawany przez International Bar Association indeksowany w H.W. Wilson Index to Periodicals and Books. Jest to jedna z pierwszych naukowych publikacji na świecie w dziedzinie prawa, które zostały poświęcone problematyce współczesnej koncepcji funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w oparciu o tzw. inteligentne sieci (z j. ang. *smart grids*). W publikacji tej, wychodząc z uniwersalnego charakteru inteligentnych sieci i przedstawiając swoje uwagi dotyczące ich definicji, skupiłem się na przedstawieniu europejskiego dorobku prawnego w opisywanym zakresie. Podkreślając rolę regulatorów, przedstawiłem swoją wizję rozwoju prawodawstwa w zakresie inteligentnych sieci, w tym w kontekście efektywności energetycznej.
- 6) M. Swora, „Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w procesie inwestycyjnym w energetyce – wybrane przykłady z ustawy Prawo energetyczne”, Warszawa 2010 ss. 44 – 59, w: M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski (red.), „Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym”, Warszawa 2010. Publikacja dotyczy instrumentów oddziaływania regulacyjnego na proces inwestycyjny w energetyce.
- 7) M. Swora, Z. Muras, „Prawne aspekty nadzoru regulacyjnego nad jakością sieci elektroenergetycznej”, *Rynek Energii* 6/2009, ss. 1 – 10. Publikacja z zakresu

¹⁰ Szczegółowe informacje na temat mojego autorstwa i współautorstwa poszczególnych części znajdują się w wykazie opublikowanych prac naukowych (pkt. II.1). Mój udział w redakcji i autorstwie jest określony w załącznikach, 6a, 6c, 6d, 12.

prawa energetycznego poświęcona problematyce nadzoru nad jakością sieci elektroenergetycznej¹¹.

- 8) M. Swora, „Komentarz do art. 105a – upoważnienie do kontroli”, „Komentarz do art. 105b – uprawnienia kontrolującego”, „Komentarz do art. 105c”, „Komentarz do art. 105d” „Komentarz do art. 105g – wezwanie do wydania przedmiotów”, „Komentarz do art. 105h – zajęcie przedmiotów”, w: T. Skoczny (red.), „Ustawa o ochronie konkurencji konsumentów – komentarz”, Warszawa 2009.
- 9) M. Swora, “Independence of administrative agencies. The case of Polish National Broadcasting Council”, *International Journal of Regulation and Governance* 7(1)2007, ss. 57 - 88. Czasopismo indeksowane w: GEOBASE, SCOPUS, Indian Science Abstract, Indian Citation Index. Publikacja poświęcona analizie prawnych aspektów funkcjonowania niezależnych organów regulacji mediów, w tym statusowi prawnemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
- 10) A. Skoczylas, M. Swora, “Administrative Judiciary in Poland Striving for Efficiency”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 19E/2007, ss. 116 - 125. Czasopismo indeksowane w: Social Science Index (Web of Science) Thomson Scientific – impact factor 0.212, EBSCO, SCOPUS (ELSEVIER), CNSIS A [Science Citation Index Expanded (SCI-EXPANDED), Social Sciences Citation Index (SSCI) sau Arts and Humanities Citation Index (AHCI)]. Publikacja poświęcona efektywności procedury sądownoadministracyjnej¹².
- 11) M. Stefaniuk, M. Swora, „Richarda Allena Posnera ekonomiczna analiza prawa i poglądy na nową gospodarkę”, w: C. Banasiński i E. Stawicki (red.), „Konkurencja w gospodarce współczesnej”, Warszawa 2007, ss. 39 - 55. W publikacji poddaliśmy analizie kwestie dotyczące nowej gospodarki w kontekście prawa ochrony konkurencji i poglądów R. A. Posnera na kwestie dotyczące antytrustowej oceny spraw z zakresu nowej gospodarki¹³.
- 12) M. Swora, „Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska *in statu nascendi*”, *Zeszyty Fundacji Centrum Europejskie Natolin* 2007. Publikacja była pierwszym polskim studium

¹¹ Udział autorski określony w załączniku nr 6a.

¹² Udział autorski określony w załączniku nr 6b.

¹³ Udział autorski określony w załączniku nr 12.

funkcjonowania agencji administracyjnych w Unii Europejskiej. Powstała jako efekt badań przeprowadzonych w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

- 13) M. Swora, „Prawo ochrony konkurencji a przedsiębiorstwa nowej gospodarki – aktualne problemy”, R. Budzinowski (red.) „Prawo i Administracja” t. V, 2006, ss. 217 - 228. Kontynuacja kwestii dotyczących antymonopolowej analizy przypadków tzw. nowej gospodarki i spraw Microsoftu.
- 14) M. Swora, A. Skoczyła, „Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym” *Administracja. Teoria - Dydaktyka - Praktyka*. 3/2006, ss. 13-36. Publikacja dotycząca pozycji organizacji samorządowych w postępowaniu administracyjnym analizowany na tle innych relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a państwem. W publikacji autorzy postawili m.in. postulat *de lege ferenda* dotyczący ujednolicenia języka przepisów prawa, które powinny posługiwać się pojęciem „organizacja pozarządowa” w miejsce dotychczas używanego pojęcia „organizacja społeczna”¹⁴.
- 15) M. Swora, „Wdrażanie zasad *New Public Management* w samorządzie terytorialnym – pomiędzy teorią a praktyką” w: J. Łukaszewicz (red.), „Biurokracja”, Rzeszów 2006, ss. 609 – 617. Przedmiotem tej publikacji jest kwestia aplikacji zasad nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym w kontekście m.in. kształcenia kadr, motywacji i partnerstwa publiczno – prywatnego.
- 16) M. Swora, A. Trela, „*Amicus curiae* w postępowaniu antymonopolowym?” *Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 1/2006, ss. 79 – 100. Publikacja poświęcona procedurze antymonopolowej, gdzie przedstawiam m.in. instytucję *amicus curiae*.¹⁵
- 17) M. Swora, M. Sachajko, „Znaczenie koordynacji i współpracy w zakresie zwalczania karteli antykonkurencyjnych w perspektywie międzynarodowej” *RPEiS* 4/2006, ss. 79 - 97. Publikacja dotycząca efektywności zwalczania porozumień kartelowych, analizująca instrumenty zwalczania tego typu

¹⁴ Udział autorski określony w załączniku 6b.

¹⁵ Udział autorski określony w załączniku nr 11.

porozumień w perspektywie międzynarodowej, w porządkach prawnych Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz Unii Europejskiej¹⁶.

- 18) M. Swora, „Jefferson Parish przeciwko Hyde – test legalności wiązania”, *Palestra* 9 – 10/2005, ss. 135 – 142. Publikacja analizująca orzeczenie Jefferson Parish vs. Hyde – jeden z kamieni milowych amerykańskiego case law w zakresie stosowania zasady *rule of reason*.
- 19) M. Swora, „Aspen Skiing Co. przeciwko Aspen Highlands Skiing Corp. – antymonopolowe problemy na stokach narciarskich w Aspen”, *Palestra* 5 – 6/2005, ss. 189 – 194.
- 20) M. Swora, „Państwo kontraktujące: reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii”, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4/2005, ss. 149 - 165. Studium reform administracji publicznej w Nowej Zelandii realizowanych w nurcie nowego zarządzania publicznego (*new public management*).
- 21) A. Gill, M. Swora, „Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3/2005, ss. 45 – 66. Często przywoływana w literaturze przedmiotu publikacja stanowiąca obszerne studium poświęcone decyzjom zobowiązującym¹⁷.
- 22) M. Swora, „Jawność i partycypacja przy wydawaniu decyzji zobowiązujących w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, w: Z. Janku i inni „Europeizacja polskiego prawa administracyjnego”, Wrocław 2005, ss. 581 – 586. Pierwsza w polskiej literaturze przedmiotu analiza decyzji zobowiązujących z perspektywy przede wszystkim prawa europejskiego.
- 23) M. Swora, „Zakaz stosowania transakcji wiązanych przez podmioty dominujące na rynku z perspektywy europejskiego, amerykańskiego i polskiego prawa antymonopolowego”, *Przegląd Prawa Europejskiego* 1/2005, ss. 45 – 66. Obszerne studium poświęcone transakcjom wiązanim oraz analizujące studium spraw firmy Microsoft w świetle nowej gospodarki (*new economy*).
- 24) M. Swora, „Nadzór nad stowarzyszeniami jako zadanie starosty powiatu”, *Samorząd Terytorialny* 11/2003, ss. 12 - 23. Prawna analiza instytucji nadzoru starosty nad stowarzyszeniami.

¹⁶ Udział autorski określony w załączniku nr 6e.

¹⁷ Udział autorski określony w zał. 6f.

- 25) M. Swora, „Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego”, *Państwo i Prawo* 12/2003, ss. 68 - 77. Prawna analiza nadzoru nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego (w tym ostatnim zakresie po raz pierwszy podjęta w literaturze przedmiotu).
- 26) M. Swora, „Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)”, w: J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko - Biała 2003, ss. 634 - 643. Publikacja poświęcona zbadaniu wieloaspektowych relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną.

Podsumowanie

Przedstawiony autoreferat, stanowiąc realizację wymagań określonych w przepisach prawa, obejmuje mój wkład w rozwój nauki publicznego prawa gospodarczego, który może zostać określony jako znaczący i łącznie z przedstawionymi istotnymi przejawami aktywności naukowej pozwala na uznanie, że spełniam przesłanki dopuszczenia do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Kraków, dnia 15 listopada 2012 roku


Mariusz Swora