

**Dr hab. Andrzej Powalowski, prof. UG**

**Kierownik Zakładu**

**Prawa Gospodarczego Publicznego**

**Wydziału Prawa i Administracji**

**Uniwersytetu Gdańskiego w Gdańsku**

Gdańsk, 15 kwietnia 2013 r.

## **R E C E N Z J A**

**osiągnięć naukowych oraz aktywności naukowej Pana dr Mariusza Swory jako osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego**

### **I. Podstawy prawne recenzji**

Celem niniejszej recenzji jest dokonanie oceny osiągnięć naukowych dr Mariusza Swory uzyskanych po otrzymaniu stopnia doktora i ustalenie, czy stanowią one znaczny wkład tego Autora w rozwój nauk prawnych oraz, czy wymieniony Autor wykazuje się istotną aktywnością naukową. Dokonanie takiej oceny i ustaleń wymaga odniesienia się do treści art. 16 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, ze zm. oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, Dz. U. Nr 196,

poz. 1165.

Mając na względzie przedłożony przez dr M. Sforę wykaz publikacji naukowych i opis innych dokonań naukowych oraz po zapoznaniu się z treścią owych publikacji należy przyjąć, że przedmiotem niniejszej oceny powinny być: dzieło opublikowane w całości, jednotematyczny cykl publikacji, a także części pracy zbiorowej, a więc dokonania naukowe określone w art. 16 ust. 2 pkt 1) i 2) wskazanej ustawy. Nie wyklucza to jednak, jak sędzę, możliwości poddania ocenie także innych publikacji naukowych, ale także publikacji nie mających charakteru naukowego oraz, jak wyżej wskazano, innych dokonań naukowych. Natomiast powołane rozporządzenie wymieniające kryteria ocen osiągnięć naukowych i aktywności naukowej habilitanta posłuży za podstawę ustaleń odnoszących się do charakterystyki jego dorobku z punktu widzenia „znaczności” i „istotności”.

## **II. Ocena dzieła opublikowanego w całości (art. 16 ust. 2 pkt 1 powoł. ustawy)**

Przedłożona do oceny rozprawa o charakterze monograficznym („Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne” PWE Warszawa 2012) stanowi znaczący wkład jej Autora w rozwój nauki prawa. Jest to dzieło w dużym stopniu oryginalne i dotyczące materii nie omawianej dotąd tak szeroko i kompleksowo w literaturze. Jest to także opracowanie stojące na bardzo wysokim poziomie merytorycznym i warsztatowym. Temat badawczy został przez Autora dobrany trafnie, tytuł pracy temat ten w pełni odzwierciedla i wyraźnie wskazuje na tezę badawczą rozprawy. Praca ma prawidłową konstrukcję i układ treści, jest przejrzysta i zrozumiała, wywody są logiczne i odpowiadające przyjętym we wstępie założeniom.

Należy przyjąć, że rozprawa składa się zasadniczo z dwóch części odpowiednio – zarówno merytorycznie i formalnie – ze sobą połączonych. Część pierwsza (rozdziały I – III) odnosi się – ogólnie rzecz ujmując – do problematyki prawno – ustrojowej oraz kompetencji

organów administracji, wskazując przy tym na organy zwane niezależnymi. Autor uwzględnił w swoich rozważaniach różne koncepcje organizacji i funkcjonowania niezależnych organów administracji realizowane w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, przy czym w całej rozciągłości zagadnienia te łączy z polskim porządkiem prawnym dokonując bardzo dogłębnej analizy tego porządku, jego konkretnych rozwiązań instytucjonalnych oraz analizując problem z prawnoporównawczego punktu widzenia. W rozdziale pierwszym na uwagę i aprobatę zasługują dywagacje odnoszące się do pojęć: regulacji, niezależnych organów administracji oraz niezależnych organów regulacyjnych, jako że pojęcia te wydają się kluczowe dla całego opracowania. Z kolei rozdział drugi zasadnie charakteryzuje niezależność jako zasadę organizacyjną wyznaczającą relacje niezależnych organów administracji z innymi podmiotami administracji oraz zasadę budowy wewnętrznej organizacji ustrojowej tych organów. W tym samym rozdziale w sposób prawidłowy podkreślone zostało znaczenie koncepcji tzw. odpowiedzialności publicznej będącej przejawem konieczności zachowania demokratycznej kontroli nad niezależnymi organami administracji. Poprawna jest także, zawarta w rozdziale trzecim, analiza znaczenia zasady specjalizacji jako przesłanki tworzenia organów administracji. Można co najwyżej zastanowić się, czy Autor prawidłowo odniósł się w tytule rozdziału trzeciego jedynie do specjalizacji jako zasady funkcjonowania niezależnych organów administracji, ponieważ w treści tego rozdziału omawia także inne zasady.

Druga część rozprawy ( rozdziały IV i V ) poświęcona została natomiast charakterystyce organów regulacji energetyki będących typowym przykładem niezależnych organów administracji i ich pozycji prawnej. Na marginesie niejako, należałoby jednak rozważyć, czy przyjęcie takiej, zawężonej do jednego tylko przykładu, perspektywy badawczej nie przyczyniło się do formułowania, być może nieuprawnionych, uogólnień dotyczących funkcjonowania innych organów regulacyjnych.

Na szczególną uwagę i wysoką ocenę zasługują wywody Autora zawarte w tej części. Są one bardzo wnikliwie i zarazem „twórcze”, a odnoszą się do problematyki niezależności organów regulacji energetyki jako organów administracji w kontekście norm prawa europejskiego i krajowego, ale także polityki administracyjnej i zarządzania publicznego. Rozdział czwarty zawiera prawidłową analizę specyfiki regulacji energetyki na tle norm prawa europejskiego i wskazuje w szczególności na filary unijnej regulacji tego sektora oraz na problem organów regulacji energetyki w kontekście trzeciego pakietu dyrektyw rynkowych. Natomiast w rozdziale piątym zawarty został opis konkretnego przypadku organu regulacyjnego – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który to organ scharakteryzowany został w świetle uprzednio określonych cech niezależności, a także normatywnych uwarunkowań autonomiczności w prawie europejskim. Autor rozprawy stwierdza przy tym zasadnie, że *de lege lata* organ ten nie może zostać uznany za niezależny, gdyż pomimo jego prawno-organizacyjnego wyodrębnienia, ustawowo przypisanych zadań i własnego budżetu, jego kierownictwo nie działa w systemie kadencyjnym, a przepisy prawa nie wyłączają w sposób jednoznaczny możliwości stosowania wobec niego środków kierownictwa wewnętrznego, czy też środków nadzoru.

Ocenianą monografię wyróżnia bardzo dobry wywód i istotne ustalenia mające znaczenie teoretyczne. Wzbogacają one dorobek doktryny prawa gospodarczego publicznego, w tym w szczególności ustrojowego. Dysertacja, w tym przede wszystkim rozdział piąty, jest także bardzo wartościowa z punktu widzenia potrzeb praktyki., a Autor wykorzystał w toku jej pisania własne doświadczenia z pracy w charakterze Prezesa URE.

Wart także zauważyć, że Autor recenzowanej monografii umiejętnie przytoczył, zacytował i skomentował poglądy doktryny. Własne stanowisko Autor wsparł argumentami zawartymi w obszernym zestawie literatury, w tym bardzo bogatej i zróżnicowanej tematycznie literaturze zagranicznej. W sposób właściwy Autor skorzystał także z

orzecznictwa.

Reasumując stwierdzam, iż recenzowana monografia „habilitacyjna” dr Mariusza Swory jest bardzo znaczącym wkładem w rozwój polskiej nauki prawa publicznego, w tym zwłaszcza w rozwój prawa gospodarczego publicznego i jego istotnej części jaką jest prawo energetyczne.

### **III. Ocena jednotematycznych cykli publikacji (art. 16 ust. 2 pkt 1 *in fine* powoł. ustawy)**

Dorobek naukowy dr M. Swory obejmuje, oprócz ocenionej wcześniej monografii, także liczne opublikowane prace, z których znacząca część poświęcona została problematyce prawa energetycznego oraz prawa konkurencji. Wśród nich mieszczą się prace poświęcone bardzo podobnym, wręcz jednotematycznym zagadnieniom. Na szczególną uwagę i wyróżnienie, ze względu na ich wysoki poziom merytoryczny, zasługują jednotematyczne cykle publikacji dotyczące inteligentnych sieci energetycznych, ochrony konkurencji w warunkach nowej gospodarki oraz instrumentów proceduralnych służących wdrażaniu prawa ochrony konkurencji.

1. Najwięcej opublikowanych prac dotyczy problematyki prawnych aspektów nowoczesnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania sieci elektroenergetycznych określanych mianem inteligentnych sieci energetycznych (z j. ang. *smart grids*) Jest to problematyka zupełnie nowa, choćby z racji odnoszenia się w jej ramach do nieomawianych w doktrynie i nieznanych dotąd zagadnień prawnych oraz związanych z nimi kwestii technicznych, technologicznych i wdrażanych w tym zakresie rozwiązań organizacyjnych, nie obcych zresztą Autorowi publikacji. Waler nowości mają w szczególności uwagi zawarte w publikacjach z tego cyklu odnoszące się do kwestii innowacyjności w sektorze energetycznym, roli regulatorów wobec wdrażania inteligentnych sieci, a także te dotyczące modelu regulacji opartej na efektach.

Zauważyć należy, że publikacje dotyczące problematyki inteligentnych sieci kompleksowo i wnikliwie scharakteryzowanej – również w ramach publikacji anglojęzycznych autorstwa dr M. Swory – stanowią niezwykle cenny, wartościowy merytorycznie wkład do dorobku doktryny prawniczej, tak polskiej, jak i europejskiej. W tym kontekście zauważyć trzeba w szczególności wypowiedzi dr M. Swory dotyczące obowiązków implementacyjnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wdrażania inteligentnych sieci i inteligentnych systemów pomiarowych w świetle tzw. Trzeciego pakietu liberalizacyjnego oraz liczne wnioski mogące służyć przygotowywaniu przepisów prawa normujących wdrażanie inteligentnych sieci i nowego modelu regulacji energetyki.

2. Drugim, także bardzo interesującym cyklem jednotematycznych publikacji dr M. Swory jest cykl poświęcony ochronie konkurencji w warunkach nowej gospodarki. Autor zasadnie i jednoznacznie broni tezy głoszącej, że konieczne jest elastyczne i ostrożne podejście ze strony organów ochrony konkurencji do spraw, w ramach których pojawiają się elementy nowej gospodarki. Pragmatyczne i właściwe wydaje się stanowisko Autora, wg którego ingerencja owych organów nie powinna naruszać swobodnie kształtujących się stosunków społeczno-gospodarczych i ograniczać innowacyjności i przedsiębiorczości.

W ramach tego cyklu przedstawiona została wnikliwa i refleksyjna analiza amerykańskiego, europejskiego i polskiego prawa antymonopolowego pod kątem jego podejścia do tzw. transakcji wiązanych, głównie w zakresie nowoczesnych technologii. Na tym tle Autor opowiedział się za stosowaniem ekonomicznych ocen transakcji wiązanych, a więc zasady rozsądku.

3. Wreszcie cykl trzeci zawierający publikacje odnoszące się do instrumentów

proceduralnych służących wdrażaniu prawa ochrony konkurencji jest zbiorem kilku publikacji poświęconych m.in. problematyce wydawania tzw. decyzji zobowiązujących oraz metod zwalczania karteli antykonkurencyjnych. Wałorem tych publikacji jest w szczególności zwrócenie uwagi na problem potrzeby zapewnienia większej efektywności postępowania antymonopolowego i przeciwdziałania jego przewlekłości, a nadto zapewnienia jawności działania Prezesa UOKiK przy jednoczesnym korzystaniu przez ten organ z przyznanej mu władzy dyskrecjonalnej.

Publikacje z tego cyklu są bardzo dobre warsztatowo, wykorzystano w ich ramach literaturę zagraniczną i odniesiono się do doświadczeń wypracowanych na gruncie innych porządków prawnych.

Również bardzo pozytywnie należy ocenić pozostałe cykle jednotematycznych publikacji dotyczące niezależnych organów administracji i regulacji, prawa energetycznemu oraz procedurze administracyjnej, prawu administracyjnemu i zarządzaniu publicznemu.

#### **IV. Ocena części pracy zbiorowej (art. 16 ust. 2 pkt 3 powoł. Ustawy)**

Bardzo ważnym osiągnięciem dr M. Swory jest – obok monografii habilitacyjnej - obszerny komentarz do ustawy – Prawo energetyczne, którego jest on współredaktorem (wraz z Z. Murasem) oraz autorem kilkadziesiątu komentarzy do poszczególnych artykułów tej ustawy. Jest to komentarz szczególny, niezwykle obszerny, zawierający bardzo pogłębione uwagi dotyczące komentowanych przepisów. Znacząca część komentarzy mogłaby stanowić odrębne publikacje naukowe o wysokim poziomie merytorycznym, mające walory zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Dr M. Swora w komentarzach tych w całej rozciągłości uwzględnia dorobek doktryny i orzecznictwo i to w układzie nie tylko krajowym, ale także europejskim. Ze względu na objętość, poziom i zakres wywodów pracy pt. Prawo energetyczne. Komentarz, jawi się ona jako dzieło wybitne, znacząco różniące się od innych

komentarzy spotykanych na rynku księgarskim.

## **V. Ocena innych prac naukowych**

Dorobek naukowy Pana dr M. Swory jest pod każdym względem wręcz imponujący. Jest on w sumie autorem bądź współautorem 121 publikacji, z których część została już wyżej pozytywnie oceniona. Dorobek ten obejmuje monografię „habilitacyjną”, części monografii zbiorowych, artykuły, komentarze oraz glosy. Prace dr M. Swory, gdy chodzi o ich przedmiot i poruszaną tematykę, dotyczą w szczególności prawa energetycznego, prawa ochrony konkurencji, prawa samorządu terytorialnego oraz prawa europejskiego. Publikacje mające formę artykułów dr M. Swora ulokował w uznanych polskich periodykach, notowanych na ministerialnej liście czasopism. Należy zaznaczyć, iż szereg opracowań zostało napisanych w języku angielskim i opublikowanych w renomowanych, recenzowanych czasopismach zagranicznych. Treść tych publikacji dotyczy nie tylko krajowych rozwiązań prawnych, ale także zagranicznych. W swych wypowiedziach dr M. Swora częstokroć podejmował, z bardzo pozytywnym efektem i z dużą znajomością przedmiotu, dialog z przedstawicielami zagranicznej doktryny prawa. Niejako w konsekwencji, wypowiedzi dr M. Swory są wielokrotnie cytowane przez zagranicznych prawników w literaturze fachowej poświęconej regulacji energetyki i w pracach porównawczych, a także wykorzystywane w praktyce stosowania prawa.

W swoich publikacjach dr M. Swora wykracza wielokrotnie poza nauki prawne, podejmując badania interdyscyplinarne z zakresu nauk humanistycznych, technicznych oraz ekonomicznych, niekiedy wspólnie z przedstawicielami innych dyscyplin naukowych. W wielu pracach charakterystyczne jest kompleksowe podejście do omawianych zagadnień i uwzględnianie nie tylko aspektów prawnych, ale także współczesnego dorobku politologii, ekonomii czy socjologii. Publikacje te stanowią dowód na to, że ich Autor nie uległ pokusie



nadmiernej specjalizacji naukowej i zaprezentował poglądy obejmujące szerokie spektrum przedmiotowe, co wydaje się bardzo ważne w naukach prawnych.

Zasadniczym przedmiotem zainteresowań badawczych dr M. Swory jest szeroko pojmowane prawo energetyczne. Poza wskazanym wyżej komentarzem do ustawy – Prawo energetyczne kilka prac autor poświęcił roli Prezesa URE jako organu regulacyjnego. Wśród nich pozytywnie należy odnotować opracowania dotyczące podejmowania i realizowania procesów inwestycyjnych w zakresie budowy i modernizacji sieci energetycznych. Interesujące są i godne zauważenia wnioski autora dotyczące konieczności właściwego zrównoważenia reglamentacji procesów inwestycyjnych w energetyce z wymogami procesów należytej konkurencji.

W pracach poświęconych przede wszystkim prawu energetycznemu autor podejmuje zagadnienia nowe, nieopracowane dotąd w piśmiennictwie nie tylko polskim, ale także i zagranicznym. Opracowania te są zawsze pogłębione merytorycznie i bardzo dobre pod względem warsztatowym, co niewątpliwie zaświadcza o wysokim poziomie wiedzy habilitanta i jego doskonałym przygotowaniu, a także predyspozycjach naukowych. Uwzględniają one we wszystkich przypadkach dorobek nie tylko literatury polskiej, ale także w szerokim zakresie dorobek literatury obcej i obcego orzecznictwa. Prace te stanowią one istotny wkład w rozwój nauki prawa, a nadto ich wartość została zauważona w orzecznictwie sądów i organów administracji, gdzie prace te są przywoływane.

Jednym z głównych wątków zainteresowań naukowych dr M. Swory jest także problematyka prawa o postępowaniu administracyjnym, a także zagadnienie tzw. zarządzania publicznego. Opracowania z tego zakresu stanowią po części efekt uczestnictwa dr M. Swory w programach badawczych w zagranicznych ośrodkach naukowych i jego międzynarodowych kontaktów naukowych.

Pewna część (mniej niż połowa) publikacji dr M. Swory ma charakter w pewnym sensie popularyzatorski, publicystyczny, a głównie praktyczny. Nie są one jednak pozbawione walorów naukowych, zawierają wątki teoretyczne, odwołują się do orzecznictwa oraz doktryny. Autor prace te ujmuje w odrębnym katalogu w przedstawionej liście wszystkich publikacji naukowych.

## **VI. Wniosek końcowy**

Dr Mariusz Swora po uzyskaniu stopnia doktora wykazał się osiągnięciami naukowymi, które stanowią znaczny wkład w rozwój nauki prawa gospodarczego publicznego w rozumieniu przepisu art.16 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Habilitant wykazał się aktywnością naukową, którą należy jednoznacznie ocenić jako bardzo istotną. W związku z powyższym jestem przekonany, iż dr Mariusz Swora w pełni spełnia wymogi stawiane przez wskazaną ustawę kandydatom ubiegających się o uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.

  
Dr hab. Andrzej Powalowski, prof. UG