

**Prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół**

**Kierownik Katedry**

**Publicznego Prawa Gospodarczego**

**Wydziału Prawa i Administracji**

**Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie**

Kraków, 25 marca 2013 r.

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

**osiągnięć naukowych oraz aktywności naukowej Pana dr Mariusza Swory uzyskanych po otrzymaniu stopnia doktora – w związku z przewodem habilitacyjnym w/w**

### **A. Uwagi ogólne**

1. Pan Mariusz Swora rozpoczął swoją karierę naukową w 2001 r. w Poznaniu jako adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Pracownikiem naukowo dydaktycznym w/w uniwersytetu był do 2011 r. Stopień doktora uzyskał w 2001 r. na podstawie rozprawy p.t. „Udział organizacji pozarządowych w realizacji funkcji

współczesnej polskiej administracji". Jako pracownik naukowo dydaktyczny Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu wykazał szereg osiągnięć naukowych oraz osiągnięć organizacyjnych, a także osiągnięć w zakresie udziału w całym szeregu krajowych i zagranicznych konferencji naukowych (w ramach których wygłaszał referaty). Powyższe osiągnięcia – z uwagi na ustawowo określony zakres niniejszej recenzji – w dalszym ciągu pomijam. W roku 2011 dr Swora – z powodów rodzinnych – opuścił Poznań i został zatrudniony na stanowisku adiunkta w kierowanej przeze mnie Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

2. Dorobek naukowy Pana dra Swory powstały po uzyskaniu stopnia doktora jest pod każdym względem wręcz imponujący. Jest on autorem bądź współautorem 121 (!) publikacji (a liczba ta uległa zwiększeniu po wszczęciu przewodu habilitacyjnego i nadal stale się powiększa). Dorobek ten obejmuje monografię „habilitacyjną”, artykuły, części monografii zbiorowych, glosy oraz komentarze. Pod względem tematycznym prace dra Swory dotyczą w szczególności prawa energetycznego, prawa ochrony konkurencji, prawa samorządu terytorialnego oraz „ogólnego” prawa europejskiego. Swoje artykuły dr Swora publikował w uznanych polskich periodykach, notowanych na ministerialnej liście czasopism. Należy podkreślić, iż szereg opracowań dra Swory zostało opublikowanych w renomowanych, recenzowanych czasopismach zagranicznych (w jęz. angielskim). Chodzi tu o prace dotyczące prawa energetycznego, organów regulacyjnych oraz postępowania administracyjnego. Istotne jest w nich to, że nie są one osadzone jedynie w krajowych rozwiązaniach prawnych, ale podejmują dialog z zagraniczną doktryną prawa, co szczególnie ważne – operując zrozumiętym w wymiarze międzynarodowym aparatem pojęciowym stosowanym w naukach prawnych.

Niektóre z tych prac są już zresztą cytowane przez zagranicznych prawników w literaturze fachowej poświęconej regulacji energetyki i w pracach porównawczych. Co zresztą warto podkreślić, znakomita większość prac przedstawionych do recenzji to prace cytowane (i to wielokrotnie) przez innych autorów oraz wykorzystywane w praktyce stosowania prawa oraz literaturze fachowej (nie tylko zresztą prawniczej, ale również technicznej).

3. Oczywiście, niektóre spośród 121 publikacji autora można określić mianem „przyczynkarskich” (co nie oznacza, iż nie są one wartościowe dla teorii i praktyki). Autor nie kryje zresztą tego, wydzielając je w odrębnym katalogu (stanowi on mniej niż połowę ogółu prac) w przedstawionej liście wszystkich publikacji naukowych. Znacząca jednak część prac autora to opracowania w pełnym znaczeniu tego słowa „naukowe” wnoszące wkład (często bardzo istotny) w rozwój doktryny prawa, mające także ważne znaczenie dla praktyki. W tym ostatnim aspekcie, ich wartość została zauważona w orzecznictwie sądów i organów administracji, gdzie prace te są również przywoływane.

## **B. Rozprawa habilitacyjna**

1. Wprawdzie, zgodnie z przepisem art.16 ust.2 pkt 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym „osiągnięciem naukowym” osoby ubiegającej się o stopień naukowy doktora habilitowanego nie musi być „monografia habilitacyjna” (może nim być także „jednotematyczny cykl publikacji”), to stwierdzić wypada, iż dr Swora spełnił wymogi ustawowe niejako z nawiązką prezentując zarówno rozprawę o charakterze monograficznym („Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne” PWE Warszawa 2012), jak i co najmniej dwa „jednotematyczne cykle publikacji” (dotyczące prawa energetycznego oraz prawa ochrony konkurencji).

2. Wymieniona powyżej „monografia habilitacyjna” stanowi wybitne osiągnięcie jej autora. Jest to pierwsze – do tej pory jedyne – opracowanie naukowe dotyczące problematyki tzw. niezależnych organów administracji (zw. także niezależnymi organami regulacyjnymi). Po drugie, jest to opracowanie stojące ogólnie na bardzo wysokim poziomie merytorycznym i warsztatowym. Jego istotną zaletą jest „ogólne” (w sensie teoretycznym) przedstawienie problematyki niezależnych organów administracji jako pewnego *novum* w systemie organizacji i funkcjonowania organów administracji (na tle współczesnych tendencji w dogmatyce i praktyce prawa). Autor uwzględnia w swoich rozważaniach różne koncepcje organizacji i funkcjonowania niezależnych organów administracji realizowanych w różnych krajach Unii Europejskiej. Poza tym jednak, jest to opracowanie należycie „osadzone” w krajowym (czyli „polskim”) porządku prawnym. Uwzględniając problematykę prawnoporównawczą autor dokonuje bardzo dogłębnej analizy polskich rozwiązań prawnych, konfrontując je z odnośnymi regulacjami prawa europejskiego oraz regulacjami wybranych „narodowych” porządków prawnych. Na szczególną uwagę i wysoką ocenę zasługują wywody autora zawarte w rozdziałach czwartym i piątym jego monografii. W rozdziałach tych autor m.in. bardzo dogłębnie i zarazem „twórczo” przedstawia problematykę niezależności (prawnej i faktycznej) tzw. „niezależnych” organów administracji. Rozważając to zagadnienie na przykładzie sytuacji prawnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki autor słusznie zauważa, iż prawo polskie nie spełnia w omawianym zakresie standardów wymaganych przez prawo europejskie.

3. Recenzowana monografia zawiera cały szereg ustaleń o charakterze ogólnoteoretycznym, które w istotny sposób wzbogacają dorobek nauki prawa publicznego. Poza tym jednak zawiera ona także cały szereg ustaleń o charakterze

bardziej szczegółowym, które są bardzo wartościowe tak dla teorii, jak i praktyki. Dotyczy to m.in. wywodów zawartych w rozdziale piątym dotyczących statusu prawnego i niezależności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Wywody te cechują się wybitnym znawstwem zagadnienia, na co zapewne wpływa fakt, iż autor był przez kilka lat prezesem tego urzędu i –co za tym idzie – zna problematykę funkcjonowania urzędu Prezesa URE niejako „od podszewki”.

6. Reasumując stwierdzam, iż „monografia habilitacyjna” Pana dra Swory jest bardzo znaczącym wkładem w rozwój polskiej nauki prawa publicznego (w tym zwłaszcza w rozwój jej istotnej części jako jest prawo energetyczne oraz w zakresie ustrojowego prawa gospodarczego).

### **C. Pozostały dorobek naukowy**

1. Przystępując do oceny tzw. „pozostałego” dorobku naukowego habilitanta pragnę na wstępie podkreślić, iż jest to dorobek tematycznie zróżnicowany. Podkreślam to dlatego, iż – moim zdaniem – osoby ubiegające się o nadanie stopnia doktora habilitowanego legitymują się w większości przypadków dorobkiem nadmiernie wyspecjalizowanym (czyli nadmiernie wąskim problemowo), czego bynajmniej nie uzasadnia ewentualny argument o postępującej i nieuchronnej „specjalizacji nauki”. Uważam, że od kandydata ubiegającego się o stopień doktora habilitowanego w danej dziedzinie (np. w dziedzinie publicznego prawa gospodarczego) należy wymagać dorobku naukowego bardziej zróżnicowanego. Dotyczy to z pewnością – w pierwszym rzędzie – dyscyplin humanistycznych. Powyższa uwaga w żadnej mierze nie odnosi się do dorobku Pana dra Swory. Wprawdzie w środowisku naukowym jest on postrzegany przede wszystkim jako wybitny znawca prawa energetycznego, to jednak nie można tracić z pola widzenia faktu, iż jest on autorem szeregu

wartościowych opracowań naukowych także i z innych dziedzin, np. z zakresu prawa konkurencji oraz z zakresu tzw. ogólnego prawa administracyjnego i prawa o postępowaniu administracyjnym. Co więcej, dr Swora wychodzi w swoich publikacjach poza nauki prawne, podejmując badania interdyscyplinarne zbliżające różne siatki pojęciowe nauk humanistycznych, technicznych oraz ekonomicznych (niekiedy są to prace wspólne z przedstawicielami innych dyscyplin naukowych).

2. Pierwszym wątkiem badawczym stanowiącym przedmiot zainteresowań naukowych habilitanta jest problematyka prawna tzw. regulacji, którą moim zdaniem można określić jako stosunkowo nową metodę działania organów administracji polegającą na aktywnym kształtowaniu stosunków społecznych w danej dziedzinie, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki. Jako taka, regulacja może być pojmowana jako alternatywna metoda działania w opozycji do metody „tradycyjnej” rozumianej jako niejako „pasywne” stosowanie przepisów prawa administracyjnego. Problematyce regulacji autor poświęcił kilkanaście opracowań (w tym niektóre opublikowane w czasopiśmie zagranicznych). Istotnym walorem tych prac jest kompleksowe ujęcie zagadnienia, które autor omawia z uwzględnieniem nie tylko aspektów prawnych, ale także z uwzględnieniem współczesnego dorobku politologii, ekonomii czy socjologii. Z uwagi na fakt, iż pojmowana w powyższy sposób „regulacja” jest wykonywana nie przez „zwykłe” organy administracji, ale przez organy specjalistyczne (urzędy centralne, tzw. agencje) autor poświęcił sporo uwagi analizie organizacyjnych i funkcjonalnych aspektów tzw. niezależnych organów regulacyjnych (np. Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Prezesowi URE). Za nowatorskie należy uznać ustalenia i wnioski autora dotyczące statusu prawnego tzw. agencji europejskich (np. ACER), które –zwłaszcza w ostatnim czasie – stały się nowym podmiotem decyzyjnym w strukturze organów Unii Europejskiej.

3. Drugim i chyba najbardziej zasadniczym przedmiotem zainteresowań badawczych dra Swory jest szeroko pojmowane prawo energetyczne. W tej dziedzinie habilitant jest z całą pewnością wybitnym i ogólnie uznanym w kraju znawcą i autorytetem. Podstawowym osiągnięciem habilitanta w tej dziedzinie jest – obok rozprawy habilitacyjnej - bardzo obszerny komentarz do ustawy – Prawo energetyczne, którego był on współredaktorem (wraz z Z. Murasem) oraz autorem kilkudziesięciu komentarzy do poszczególnych artykułów tej ustawy. Wbrew sugestii, jaką może nasuwać tytuł tego opracowania, nie jest to „zwyczajny” komentarz do takiej czy innej ustawy (takich –często banalnych „zwyczajnych” komentarzy do różnych ustaw opublikowano do tej pory bardzo wiele). Komentarz, którego habilitant jest współredaktorem i współautorem jawi się jako wybitne dzieło naukowe, które nie jest tylko pomocą dla praktyków, ale które (być może przede wszystkim) jest w pewnym sensie opracowaniem monograficznym o bardzo znaczących walorach teoretycznych. Zdecydowana większość komentarzy do poszczególnych artykułów ustawy-Prawo energetyczne (w tym komentarze habilitanta) to bardzo pogłębione opracowania poszczególnych zagadnień szczegółowych, które mogłyby z pewnością stanowić przedmiot odrębnych opracowań artykułowych. Są to opracowania wykazujące bardzo znaczny poziom wiedzy habilitanta oraz jego umiejętność identyfikowania i rozwiązywania problemów ważnych tak dla teorii, jak i dla praktyki. Uwzględniają one zawsze – w należytych proporcjach – aspekt „europejski” (rozporządzenia i dyrektywy unijne, orzecznictwo i literaturę „europejską”) oraz aspekt „krajowy”.

W ramach dziedziny prawa energetycznego habilitant jest także autorem szeregu opracowań o charakterze szczegółowym. Wśród nich na uwagę zasługują m.in. oryginalne prace habilitanta dotyczące problematyki tzw. sieci inteligentnych (*smart*

*grids*). Jest to temat nowy nie tylko w perspektywie krajowej, ale także i w perspektywie europejskiej. Habilitant jest do tej pory chyba jedynym autorem, który bliżej analizuje ten temat. W opracowaniach dotyczących tego zagadnienia zawarł on szereg wartościowych ustaleń i wniosków. Mimo, że temat jest silnie zdeterminowany technicznie, to autor trafnie wywodzi z technicznych aspektów funkcjonowania inteligentnych sieci konkretne problemy prawne i regulacyjne.

Kilka opracowań autor poświęcił roli Prezesa URE jako organu regulacyjnego. Wśród nich odnotować należy prace dotyczące roli Prezesa URE w podejmowaniu i realizowaniu procesów inwestycyjnych w zakresie budowy (rozbudowy, modernizacji) sieci energetycznych. Są to problemy bardzo skomplikowane nie tylko w aspekcie ściśle prawnym, ale także i w aspekcie ekonomicznym i społecznym. Podzielał wnioski autora o konieczności właściwego zrównoważenia reglamentacji procesów inwestycyjnych w energetyce z wymogami procesów należytej konkurencji.

4. Kolejnym istotnym nurtem zainteresowań badawczych habilitanta jest prawo ochrony konkurencji. Autor poświęcił temu wątkowi szereg opracowań (niektóre z nich były opublikowane w czasopismach zagranicznych). W opracowaniach tych habilitant koncentrował się zwłaszcza na dwóch istotnych zagadnieniach. Pierwszym z nich był problem stosowania prawa ochrony konkurencji w warunkach tzw. „nowej gospodarki” (*new economy*). Zagadnieniem drugim był problem instrumentów proceduralnych służących efektywnemu wdrażaniu prawa ochrony konkurencji (m.in. problem tzw. *leniency*, a także problemy proceduralne). W omawianych opracowaniach autor uwzględniając obszernie obce i krajowe źródła (literatura, orzecznictwo) zawarł szereg ciekawych ustaleń i wniosków o charakterze nowatorskim (m.in. w pierwszych krajowych i często cytowanych pracach



poświęconych decyzjom zobowiązującym, kształtujących poglądy doktryny w odniesieniu do tych instrumentów).

5. Ostatnim głównym wątkiem zainteresowań naukowych habilitanta jest problematyka prawa o postępowaniu administracyjnym, a także zagadnienie tzw. zarządzania publicznego. W tym zakresie dr Swora poświęcił szczególną uwagę zagadnieniom efektywności postępowania administracyjnego oraz kwestii tzw. alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Opracowania powstałe w ramach tego wątku stanowią po części pokłosie międzynarodowych kontaktów habilitanta, który uczestniczył w programach badawczych z zagranicznymi ośrodkami naukowymi (m.in. z Rumunii). Bardzo wartościowym jest tu też opracowanie o charakterze porównawczym poświęcone koncepcji *new public management* w Nowej Zelandii, antycypujące szereg wątków w toczącej się nadal dyskusji na temat reformy finansów publicznych.

#### **D. Ogólna ocena dorobku naukowego**

Ogólnie oceniam dorobek naukowy Pana dra Mariusza Swory bardzo wysoko. Jest to dorobek bardzo znaczący nie tylko pod względem ilościowym (choć i to jest ważne). Opracowania naukowe habilitanta wykazują szereg istotnych zalet pod względem merytorycznym. Po pierwsze, w pracach swoich autor podejmuje zagadnienia nowe, nieopracowane dotąd w piśmiennictwie (nie tylko polskim, ale także i zagranicznym). Po drugie, opracowania prezentowane przez habilitanta są zawsze bardzo pogłębione merytorycznie i bez zarzutu pod względem warsztatowym. Są to opracowania uwzględniające dorobek nie tylko literatury polskiej, ale także (i to w szerokim zakresie) dorobek literatury obcej i obcego orzecznictwa. Po trzecie, opracowania te świadczą o wysokim poziomie wiedzy ich autora oraz o

jego zdolności do „twórczego” (a nie tylko „odtwórczego”) rozwiązywania problemów prawnych. Po czwarte, większość prac habilitanta ma charakter „twórczy”- stanowią one istotny wkład w rozwój nauki prawa. Dotyczy to w szczególności (choć nie wyłącznie) rozprawy habilitacyjnej oraz powoływanego wyżej komentarza do ustawy- Prawo energetyczne.

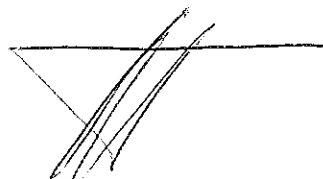
### **E. Ocena tzw. „istotnej aktywności naukowej” (art.16 ust.1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki)**

1. Z uwagi na wysoce niejasne określenie ustawowe należy domniemywać, iż „istotna aktywność naukowa” (art.16 ust.1 ustawy) oznacza coś innego, niż aktywność, która znalazła swój wyraz w opublikowanych przez habilitanta opracowaniach. Mając powyższą wątpliwość na względzie dalsze uwagi poświęcam aktywności habilitanta związanej z jego udziałem w różnego rodzaju konferencjach naukowych. Otóż wypada stwierdzić, iż dr Swora był i jest bardzo aktywnym organizatorem i uczestnikiem wielu konferencji naukowych tak krajowych, jak i zagranicznych. W wielu z tych konferencji uczestniczył w roli autora referatów, poddając się ocenie nie tylko krajowego, ale również międzynarodowego środowiska naukowego. W ogóle jest to człowiek bardzo aktywny tak naukowo, jak i dydaktycznie. Aktualnie – jako adiunkt – prowadzi na Uniwersytecie Jagiellońskim wykłady z prawa energetycznego oraz prawa ochrony konkurencji. W swojej karierze naukowej, głównie na poprzedniej uczelni, wypromował znaczącą ilość prac magisterskich i licencjackich. Godna podkreślenia jest również aktywność doktora Swory w tworzeniu instytucji wsparcia nauki. Dr Swora jest m.in. inicjatorem powstania i uczestnikiem prac jednego z wiodących polskich konsorcjów naukowo –

przemysłowych, uczestniczył w pracach międzynarodowych sieci naukowych, udziela się w towarzystwach naukowych, współpracuje z ośrodkami naukowymi z zagranicy, uczestniczył w międzynarodowych projektach doradczych realizowanych dla uznanych organizacji międzynarodowych, recenzował też artykuły dla czasopism zagranicznych. Ogólnie, aktywność doktora Swory należy ocenić jako zdecydowanie ponadprzeciętną, spełniającą z nawiązką niedookreśloną przesłankę istotności, o której mowa w przepisach.

## **F. Wniosek końcowy**

Dr Mariusz Swora po uzyskaniu stopnia doktora wykazał się ocenianymi przeze mnie bardzo wysoko osiągnięciami naukowymi; stanowią one bardzo znaczny wkład w rozwój nauki publicznego prawa gospodarczego 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 również w trakcie swojej kariery naukowej aktywnością naukową, którą należy jednoznacznie ocenić jako bardzo istotną. W związku z powyższym uważam, iż dr Mariusz Swora w pełni spełnia wymogi stawiane przez obowiązującą ustawę dla kandydatów ubiegających się o uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.



Prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół