

**Dr hab. Waldemar Hoff**

Warszawa, dnia 27 września 2021 r.

prof. Akademii Leona Koźmińskiego

Warszawa, ul. Jagiellońska 59

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Wojciecha Krupy „Uprawnienia Prezesa Urzędu  
Komunikacji Elektronicznej w zakresie kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych,  
Warszawa 2021, 458 stron.**

## **Ocena założeń badawczych rozprawy**

### **Przedmiot, cel, metoda**

Przedmiotem rozprawy jest kształtowanie stosunków cywilnoprawnych decyzjami organu regulacyjnego w sektorze komunikacji elektronicznej. Problematyka kształtowania stosunków cywilnoprawnych decyzjami administracyjnymi nie jest nowa. W obszarze prawa telekomunikacyjnego jednakże, podobnie jak w przypadku innych tzw. sektorów regulowanych jest inaczej, gdyż organy regulacyjne są relatywną nowością w polskim i unijnym porządku prawnym. W świecie anglosaskim organy takie były znane już pod koniec pierwszej połowy XIX wieku, jednak w UE jest to zaledwie ostatnie trzydziestolecie. Jest to istotne w ocenie rozprawy Pana mgr. Wojciecha Krupy, gdyż niekiedy pojęcie regulacji jest mylone z legislacją, a ponadto nawet wśród autorów zajmujących się organami regulacyjnymi pojawiają się rozbieżności w rozumieniu pojęcia regulacji i organu regulacyjnego (np. G. Majone uważa, że każdy organ wyspecjalizowany o statusie agencji jest organem regulacyjnym). Dlatego dobrze się stało, że Autor wyjaśnia to pojęcie w Rozdz.1. Dobrze też dla precyzji wywodu, że zakres badań obejmuje decyzje konkretnego organ państwa – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Doktorant słusznie zaznacza, że jego obserwacje mają zastosowanie także do innych sektorów. Jest to jeden z powodów, dla których ta rozprawa jest naukowo istotna. Recenzowana praca wypełnia pewną lukę, gdyż obejmuje konkretny wycinek rzeczywistości gospodarczej, który jest niedostatecznie zbadany. Istnienie innych monografii dotyczących sektora komunikacji elektronicznej nie pozbawia tej rozprawy znaczenia naukowego ze względu na specyficzne dla tej pracy problemy badawcze oraz ze względu na zmiany dokonywane w prawie unijnym i polskim oraz przyrost orzecznictwa. Kolejny powód uzasadniający podjęcie badań mieści się w warstwie aksjologicznej, gdyż w badanym obszarze dochodzi do systematycznego ograniczania zasady autonomii woli stron bez widoków na

odwrócenie tego procesu i przy ograniczaniu, jak stwierdza Autor, gwarancji procesowych dla uczestników obrotu gospodarczego. Doktorant nie boi się podjęcia próby odpowiedzi na pytania niekiedy ryzykowne ze względu na to, że ich istota znajduje się na pograniczu nauk prawnych. Chodzi m.in. o zwiększone ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej na skutek wyposażenia organu regulacyjnego w prawo narzucania i modyfikacji stosunków prywatnoprawnych między uczestnikami obrotu, tym bardziej, że jak trafnie zauważa Autor, jego wpływ na te stosunki jest niekiedy pośredni, a więc mniej widoczny i przez to mniej podatny na weryfikację przy pomocy typowych instrumentów ochrony praworządności. Ponadto, dotyczy nie tylko podmiotów regulowanych, lecz również pośrednio podmiotów formalnie nie objętych regulacją sektorową.

Badania mają na celu udowodnienie hipotezy głównej, której treść dotyczy ograniczania przez organ regulacyjny swobody przedsiębiorców w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych, zaś punktem odniesienia uczyniono kategorię interesu publicznego, którego nadrzędność jest źródłem ww. ograniczeń. W ten sposób Autor świadomie zaprzecza przyjętemu w doktrynie pogładowi uznającemu zasadniczo cywilno-prawny charakter stosunków w sektorach regulowanych. Można takie podejście nazwać przejawem swoistego realizmu prawniczego. Wprawdzie poglądy teoretyków tworzące pewne wzorce prawidłowości są niezmiernie ważne, to jednak, z drugiej strony, potrzebne też jest wykazanie rzeczywistego stanu stosunków faktycznych i prawnych panujących w sektorach regulowanych, co w rozprawie zostało wzięte pod uwagę, co Autor czyni.

Dwie hipotezy pomocnicze są interesujące tak z naukowego jak i z praktycznego punktu widzenia. Pierwsza z nich, zakłada, że „przyznane organowi kompetencje pozwalają na efektywne kreowanie oraz modyfikowanie stosunków prawnych...” Skłania to Autora do porównania umownego i prawnoadministracyjnego kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych widzianych przez pryzmat zupełności przepisów określających kompetencje Prezesa UKE. W opisie tej hipotezy znajdujemy też deklarację podjęcia bardzo interesującego zadania badawczego, prowadzącego do określenia wpływu tzw. decyzji regulacyjnych zastępujących umowy cywilnoprawne na kondycję gospodarczą uczestników rynku telekomunikacyjnego.

Treść tez może robić wrażenie, że rozprawa wykracza nieco poza sferę nauki prawa, jednak pewne odniesienia do kategorii takich jak efektywność nie zmieniają jej charakteru jako rozprawy prawniczej, tym bardziej, że przepisy ustalające kompetencje organu regulacyjnego

zezwalają, a nawet zobowiązują, do podejmowaniu decyzji w oparciu o analizę ekonomiczną procesów zachodzących na rynkach regulowanych. Podobny model regulacji znajdujemy, poza sektorem telekomunikacyjnym, także w sektorach energetyki i transportu kolejowego, a nawet w pewnym zakresie w sektorze mediów. Odniesienia do analizy rynku są powszechne w pracach naukowych odnoszących się do tych sektorów.

Niektóre fragmenty opisu pierwszej hipotezy pomocniczej należało przedstawić nieco bardziej precyzyjnie, np. w deklaracji, że badania mają „opowiedzieć na pytanie, czy przyjęty model ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych przez wydawanie decyzji administracyjnych spełnia swoje założenia.....” należałoby wyjaśnić, jaka jest treść tych założeń.

Druga hipoteza pomocnicza jest uwarunkowana pozytywną weryfikacją hipotezy głównej. Stwierdzenie istotnego ograniczenia zasad prawa cywilnego, wymagało, zdaniem Autora, zbadania, czy ten stan nie niesie ze sobą negatywnych skutków dla podmiotów znajdujących się w zasięgu regulacji. Wydaje się, że Doktorant miał na myśli skutki dla wszystkich podmiotów pozostających w zasięgu regulacji, a nie tylko tych, które są adresatami decyzji regulatora. Dosłowne odczytanie tekstu (str. 12) wskazywałoby na węższy zakres pytania badawczego, jednak kolejne partie rozprawy dotyczą także podmiotów nie objętych regulacją, lecz znajdujących się pośrednio w jej zasięgu.

Autor stawia pytanie badawcze, czy system ingerencji w stosunki cywilnoprawne jest spójny i efektywny. Samo pytanie jest ważne, ale wymaga opracowania kolejnego zagadnienia którego treścią jest to, „czy istnieje spójność między celami organu regulacyjnego, a celami regulowanych przedsiębiorców (szczególnie tych przedsiębiorców, którzy zwracają się do Prezesa UKE o wydanie korzystnej w założeniu decyzji).” Moim zdaniem cele regulacji i cele przedsiębiorców nie muszą być i najczęściej nie są zgodne. Gdyby były, interwencja regulacyjna nie byłaby potrzebna. Dotyczy to także sytuacji, w której przedsiębiorca zwraca się do organu regulacyjnego o wydanie decyzji, spodziewając się decyzji korzystnej. W takiej sytuacji organ regulacyjny występuje w roli mediatora pomiędzy tym przedsiębiorcą a pozostałymi uczestnikami rynku, najczęściej słabszymi z punktu widzenia ich pozycji na rynku. Regulacji służy przecież równoważeniu interesów przedsiębiorcy dominującego i pozostałych, oraz konsumentów. Instrumenty regulacyjne są uruchamiane wtedy, gdy konkurencja zostaje osłabiona na skutek istnienia przedsiębiorstwa o znacznej pozycji rynkowej, bez potrzeby wystąpienia nadużycia tej pozycji. Regulator nie jest związany wnioskiem przedsiębiorcy. Trzeba jednak przyznać, że wnioski końcowe w sposób klarowny

przewyciężają powyższy problem. Przy okazji, i jako wyjątek od reguły, można wytknąć Autorowi brak precyzji terminologicznej, kiedy stawia pytanie (na str. 13) „czy taki model regulacyjny nie wymaga zmiany i lepszego wyważenia interesów organu regulacyjnego związanych z realizowanymi celami oraz interesów regulowanych podmiotów prowadzących działalność na tym rynku.” Otóż organ regulacyjny nie ma własnych interesów, lecz jest jedynie strażnikiem interesu publicznego, który istnieje obiektywnie i przejawia się przede wszystkim w potrzebie zapewnienia konkurencji na tzw. rynku właściwym. Powyższe uwagi, z wyjątkiem uwagi o precyzji wypowiedzi, mają charakter polemiczny, przy czym, jak wspomniałem, mamy tu do czynienia z wyjątkiem od bardzo sprawnego posługiwania się terminologią i siatka pojęciową nauk prawnych w całej rozprawie.

Cel badawczy rozprawy i hipotezy uważam za naukowo istotne i zarazem interesujące. Słabszym elementem tej części pracy jest zbyt krótka charakterystyka metod badawczych zastosowanych w rozprawie. Wprawdzie nie spodziewam się, by, wzorem prac anglosaskich, pisać dlaczego wybiera się taką metodę i jakie potencjalne wyniki mogłoby przynieść zastosowanie metod alternatywnych, jednak w polskiej praktyce prawniczej praktykuje się coraz bardziej rozbudowane opisy metody, przy czym trzeba podkreślić, że proces ten jest w toku. Trzeba jednak przyznać, że analiza przeprowadzonego przez Autora dowodu prawdziwości hipotez wskazuje na to, że potrafi on biegle posługiwać się aparatem metodami przyjętymi w naukach prawnych, oraz że te metody zostały trafnie dobrane do problemów wymagających rozwiązania, zatem tym bardziej temu fragmentowi rozprawy należało poświęcić więcej uwagi.

### **Ocena struktury rozprawy**

Układ pracy nie budzi zastrzeżeń mogących mieć wpływ na jej ocenę ogólną. Rozprawę otwiera charakterystyka stosunku cywilnoprawnego oraz aktu administracyjnego jako źródła stosunku cywilnoprawnego. Jest dyskusyjne, czy takie „wprowadzenie” jest niezbędne. Co prawda, istnieje prawny i zwyczajowy wymóg wykazania przez doktoranta znajomości doktryny prawa, jednak jestem zdania, że pokaz erudycji w rozprawie doktorskiej powinien być ściśle powiązany z konkretnymi problemami badawczymi. W tym przypadku mamy do czynienia ze swoistym abecadłem nauk prawnych, zatem wprowadzenie zamieszczenie w pierwszym rozdziale pojęć zasadniczo podręcznikowych nie jest błędem, ale też nie jest niezbędne.

Poczesne miejsce w charakterystyce struktury rozprawy zajmuje podział badanej materii stosownie do tego, czy ingerencja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w treść stosunków prawnych jest pośrednia, czy bezpośrednia. Rozważania te dotyczą zarówno ingerencji w treść jak i w proces zawierania umowy. Do pierwszej grupy zostały zaliczone: skrócenie negocjacji umowy o dostępie telekomunikacyjnym, uprawnienia do kształtowania treści informacji w sprawach zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego oraz uprawnienie do kształtowania oferty ramowej. Przypisanie tym instrumentom prawnym wpływu pośredniego nie budzi m.zd. wątpliwości.

Do drugiej grupy, tj. do aktów ingerencji bezpośredniej prezesa UKE, Autor słusznie zaliczył problematykę dostępu telekomunikacyjnego i poddał ją obszerniejszej analizie niż problemy podjęte w innych rozdziałach. Szczególny stosunek Autora do tej problematyki jest w pełni uzasadniony, gdyż dostęp do infrastruktury jest najważniejszym problemem regulacji sektorowej rozumianej jako równoważenie instrumentami administracyjnoprawnymi sytuacji przedsiębiorców silniejszych (właścicieli infrastruktury) oraz słabszych (użytkowników infrastruktury) przez niezależny organ regulacyjny. Jest to podyktowane przede wszystkim względami rynkowymi. Prawdziwe jest również uzasadnienie konstrukcji pracy, jakie podaje Autor – tj. przez historię regulacji (regulacja dostępu była historycznie pierwszym uprawnieniem regulatora) oraz to, że ten typ kompetencji regulatora stanowił punkt wyjścia do konstruowania jego kolejnych uprawnień regulatora.

Poza podziałem na uprawnienia pośrednio i bezpośrednio wpływające na stosunki cywilnoprawne w sektorze regulowanym znalazły się zagadnienia dostępu symetrycznego, rozstrzygnięcia sporów, dostępu do infrastruktury technicznej oraz dostępu do nieruchomości. Nie jest jasne, jaki jest stosunek tych kompetencji do wspomnianego wyżej podziału na kompetencje bezpośrednio i pośrednio wpływające na stosunki cywilnoprawne. Zapewne byłoby dobrze, gdyby w rozprawie znalazła się bezpośrednia deklaracja w tej kwestii, choć nie jest to zagadnienie mające istotny wpływ na wyniki badań. Należy zatem uznać, że struktura rozprawy jest prawidłowa, w szczególności przez to, że służy odpowiedzi na pytania badawcze postawione we Wstępie rozprawy.

### **Ocena realizacji zadania badawczego**

Ogólna moja ocena merytorycznej strony rozprawy jest bardzo pozytywna – znajdujemy w niej połączenie elementów dobrego rzemiosła prawniczego z pomysłowością w rozwiązywaniu problemów teoretycznych. Nie ma w pracy elementów wątpliwych, są natomiast takie które

skłaniają do dyskusji. Skoncentruję się zatem na tych rozważaniach Autora, które uważam za szczególnie godne uwagi.

Ilustracją wysokich kompetencji naukowych doktoranta są rozważania o dostępie symetrycznym zawarte w rozdz. 5 rozprawy. Ich przedmiotem są uprawnienia Prezesa UKE do ingerowania w stosunki cywilnoprawne pomiędzy podmiotami mającymi podobną pozycję rynkową (w poprzednich rozdziałach rozważano te kompetencje w relacjach przedsiębiorców z podmiotem dominującym na rynku). Rozważania te dowodzą, że Autor zna prawo unijne i potrafi je interpretować, wykazując przy tym znajomość jego historii oraz powiązania jego poszczególnych elementów. Dostrzega też szersze problemy np. kwestię prawa własności w ujęciu art. 345 Tfu oraz zachodzące w rzeczywistości ograniczanie tego prawa w sposób refleksowy w związku z realizacją aktów regulujących działania sektora łączności elektronicznej. W tym przypadku chodzi o to, że tzw. dyrektywa w sprawie redukcji kosztów przyznaje przedsiębiorcom omawianego sektora prawo instalowania wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej. Trafnie zauważa doktorant, że zmiany zachodzące w prawie telekomunikacyjnym, związane z dostępem symetrycznym, są przejawem trendu do zacierania granic pomiędzy obowiązkami ciążącymi na przedsiębiorcach mających pozycję znaczącą na rynku i pozostałymi podmiotami. Na tym tle, interesujące byłoby poznać w trakcie obrony rozprawy doktorskiej pogląd Autora na to, czy jego zdaniem może w przyszłości dojść do zaniku kategorii obowiązku regulacyjnego, który obecnie jest jedną z podstawowych instytucji ustawy prawo telekomunikacyjne, jeśli zaniknie *differentia specifica* ww. obowiązków. Doktorant swobodnie porusza się także na styku prawa publicznego gospodarczego i prawa cywilnego, czego dowód daje m.in. w rozważaniach w pkt.5.3., dotyczących nieruchomości jako kategorii prawa cywilnego, ich rodzajów w kontekście problematyki dostępu, w tym współkorzystania z infrastruktury. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane ustawowo, choć usiłowano je zdefiniować w doktrynie. Doktorant zajmuje własne stanowisko w tej kwestii, uznając, że względu na znaczną rozpiętość kategorii dostępu, wprowadzanie tego pojęcia nie jest niezbędne, co bardziej szczegółowo uzasadnia na str. 229. W tym fragmencie pracy, tak jak w wielu innych, wywód świadczy o znajomości orzecznictwa prezesa UKE oraz poglądów doktryny, wobec której wielokrotnie zajmuje postawę polemiczną. Nieobce jest Autorowi rozważanie siatki pojęciowej nauki prawa. Przykładem są wątpliwości wyrażone w związku z użyciem przez prawodawcę terminu „przepis prawa” oraz niekonsekwentnego używania terminów wyrok sądowy i orzeczenie sądowe (s. 233-234). Doktorant nie poprzestaje na zarysowaniu problemu, lecz sprawnie go rozwiązuje, z uwzględnieniem wykładni pronunijnej.

Wielokrotnie znajdujemy w rozprawie odniesienia do tak podstawowych pojęć jak „skuteczna konkurencja”, „wolność działalności gospodarczej” czy „interes publiczny”, poddawane analizie zawsze w kontekście celu badawczego pracy, z uwzględnieniem orzecznictwa i poglądów doktryny, przy czym Doktorant zajmuje samodzielne stanowiskiem wobec każdego z problemów badawczych pojawiających się w rozprawie.

Kolejną umiejętnością Doktoranta dotyczy ujawniania tendencji zachodzących w prawie. Jedną z nich jest tendencja do ujednolicania regulacji dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz innych podmiotów znajdujących się pod władczym wpływem organu regulacyjnego. Autor zauważa też tendencję do ograniczania możliwości uzyskiwania statusu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przez takie podmioty jak spółdzielnie mieszkaniowe – w celu ominięcia obowiązku zapewnienia nieodpłatnego dostępu (ss.241-242). Znacznie więcej takich spostrzeżeń znajdujemy we wnioskach końcowych.

Jednym z najbardziej interesujących elementów rozprawy są rozważania dotyczące decyzji obszarowych, tj. decyzji organu regulacyjnego mających strukturę treści taką jak decyzja administracyjna, lecz skierowanych do ogólnie określonego kręgu adresatów (ss. 308-320). Wywód dotyczący decyzji obszarowych dowodzi tego, że recenzowana rozprawa wykracza poza ramy prawa gospodarczego publicznego, zaś Autor potrafi dostrzegać istotne problemy badawcze i rozwiązywać je z pożytkiem dla realizacji głównego celu badań. Tzw. decyzje obszarowe zostały poddane analizie w nawiązaniu do przepisów projektu ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (Pke) z marca 2021. Istotna dla oceny rozprawy jest skala trudności problemu, gdyż decyzje generalne, do których Autor słusznie zalicza te akty, występują rzadko w polskim prawie administracyjnym i doczekały się niewielkiej ilości literatury (np. prace M i E. Szewczykóv oraz W.Piątka i S.Skoczylasa). Problem ten został w rozprawie obszernie opracowany ze wskazaniem proponowanego stanu normatywnego, zalet i wad proponowanych rozwiązań wraz z analizą dyskusji podjętej w nauce. Problem jest trudny, ponieważ decyzje tego typu nie zostały określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, aczkolwiek istnieją, uwzględnione w rozprawie, propozycje odpowiedniej nowelizacji Kpa. Autor nie stroni od udziału w tej dyskusji, poddając krytyce, za brak precyzji, proponowane definicje. Wskazuje jednocześnie na to, że takie decyzje dotyczą też podmiotów nie będących przedsiębiorstwami, podając przykłady podobnych decyzji w innych obszarach niż regulacja. Świadczy to o zdolności do dokładnego i wszechstronnego postrzegania problemów teorii prawa z uwzględnieniem konsekwencji na płaszczyźnie praktyki. Trafnie spostrzega Doktorant, że decyzje obszarowe mogą służyć określeniu sposobu wykonania

obowiązków regulacyjnych. Dostrzega i analizuje problem możliwego konfliktu pomiędzy decyzjami generalnymi a decyzjami charakteryzującymi się podwójną konkretnością tj. konkretnością zarówno treści jak i adresata. Jednocześnie, jako znawca praktycznej strony działania sektora łączności elektronicznej twierdzi, m.zd. słusznie, że ograniczenie zakresu przedmiotowego tych decyzji do spraw dostępu (dostępu symetrycznego, dostępu do infrastruktury technicznej, do nieruchomości) sprawia, że nie wystąpi potrzeba indywidualizacji warunków uwzględniających zróżnicowaną pozycje poszczególnych podmiotów na rynku relewantnym, co zawęży pole potencjalnego konfliktu między decyzjami. Autor dostrzega pozytywne strony decyzji generalnych, do których zalicza szerokość regulacji, pewne ułatwienia proceduralne dla regulatora, możliwość szybkiego reagowania na zmiany otoczenia rynkowego oraz możliwość ich wykorzystania jako narzędzia standaryzacji. Sądzę, że obraz ten choć trafny, jest jednak niepełny, gdyż decyzje generalne zacierają granicę między aktami normatywnymi a aktami indywidualnymi. Jeśli tak to jak się mają do konstytucyjnego systemu źródeł prawa? Interesujące również byłoby poznać opinię Doktoranta o tym, czy celu, który mają spełnić decyzje generalne, nie dałoby się osiągnąć bez zacierania konturów przyjmowanej dotąd typologii aktów tworzenia i stosowania prawa. Trzeba jednak zauważyć, że Autor nie jest bezkrytyczny wobec projektu ustawy Prawo komunikacji elektronicznej. Pisząc o decyzjach generalnych zarzuca projektodawcy naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu naruszonego przez wyłączenie możliwości zaskarżenia decyzji obszarowej. Przy tej okazji odrzuca argument projektodawcy uzasadniającego takie rozwiązanie zabezpieczeniem adresatów decyzji przed jej uchYLENIEM, jeśli już się zastosowali do jej postanowień (str. 318). O sprawności warsztatowej Autora świadczy również przydatność praktyczna jego autorskiej interpretacji przepisów prawa telekomunikacyjnego. Wprawdzie nie to jest kryterium oceny rozprawy i zdolności do pracy naukowej, jednak zaprezentowane w rozprawie poglądy, wraz z drogą rozumowania, która do nich doprowadziła, mogą być bardzo przydatne dla praktyków, co stanowi dodatkową formę pozytywnej weryfikacji omawianych tu badań.

Cechą wyróżniającą recenzowanej rozprawy są 35-stronicowe wnioski końcowe. Nie waham się stwierdzić, że mogłyby one stanowić wzorzec dla innych prac naukowych. Zawierają one obszerne, i jednocześnie bardzo rzeczowe, odniesienie do hipotezy głównej oraz hipotez pomocniczych, w którym zostają wskazane argumenty przemawiające za ich pozytywną weryfikacją. Konkretnie argumenty i syntetyczne sformułowania zostają tu umiejętnie zrównoważone. Argumentacja nie budzi wątpliwości metodologicznych, ani merytorycznych. Z tej części rozprawy dowiadujemy się więcej, niżby się należało spodziewać



z brzmienia tytułu i opisu celu badawczego, gdyż na kanwie podstawowych rozważań Autor buduje refleksje ogólniejsze dotyczące kondycji i tendencji rozwojowych zachodzących w prawie łączności elektronicznej oraz w praktyce tego sektora. Cenne naukowo są spostrzeżenia dotyczące ewolucji prawa i nauki wywierającej wpływ na ocenę poglądów wyrażanych w doktrynie. Np. na str. 395 znajdujemy uwagę o swoistym starzeniu się poglądów doktryny, której niektóre poglądy, choć słuszne w przeszłości, nie odzwierciedlają późniejszych zmian prawa telekomunikacyjnego, które przeniosło punkt ciężkości w kompetencjach regulatora z typowej regulacji, gdzie najistotniejszym kryterium w podejmowaniu decyzji regulacyjnych jest stan konkurencji, na uprawnienia o charakterze administracyjnym, w których nie rynek a ustawowo określone cele, inne niż regulacyjne, mają priorytet. Można zatem mówić o stopniowej deformacji pierwotnej koncepcji organu regulacyjnego na rzecz koncepcji klasycznego organu administracji. Sam Autor nie wydaje się, i słusznie, aprobować tej tendencji wskazując m.in. na to, że wiele kompetencji nadanych z biegiem czasu regulatorowi jest niepotrzebnych, lub nieprawidłowo skonstruowanych. Dystansuje się do tego trendu np. na str. 398. Można by do tego dodać, że mamy do czynienia z historycznym regresem, ponieważ swoista wartość dodana organów regulacyjnych tkwi właśnie w tym, że stan rynku, a więc kategoria ekonomiczna, jest najważniejszym punktem odniesienia dla ich działań. Obudowywanie regulacji instrumentami klasycznej administracji niszczy tę wartość dodaną. W tym kontekście, na str. 402, znajdujemy stwierdzenie, [stanowisko to] „opiera się na częściowo nieaktualnym już postrzeganiu funkcji regulatora jako podmiotu oddziałującego na rynek tylko w tych obszarach, gdzie brak jest skutecznej konkurencji i niezbędne jest działanie *ex ante*.” Gdyby wziąć ten fragment dosłownie, należałoby stwierdzić w trybie polemiki, że tylko postrzeganie tej funkcji jest nieaktualne, ale istota regulacji jako modelu działania państwa w sferze gospodarki pozostaje ta sama. Trzeba do wyводу Autora dodać, że poglądy doktryny ukształtowały się przez obserwację wyjątkowo konsekwentnego z początku polskiego modelu regulacji sektorowej z monokratycznym organem regulacyjnym, mającym status centralnego organu państwa i działającym właśnie przez wydawanie decyzji regulacyjnych kształtujących rynek *ex ante*. Dotyczyło to regulacji w sektorze telekomunikacyjnym, energetycznym i kolejowym. W innych państwach regulacja sektorowa bywa wykonywana przez organy kolegialne, działające nie tylko w formie decyzji administracyjnych, lecz także w formie przepisów powszechnie obowiązujących w sektorze regulowanym. Organy te nie zawsze są ulokowanych organizacyjnie w ramach administracji centralnej. Zmiany w prawie polskim zmieniły obraz regulatora, ale nie istotę regulacji. Jednak

całość wyводу zawartego we wnioskach końcowych wskazuje na to, że Autor właśnie w ten sposób ocenia przekształcenia zachodzące w regulacji sektorowej.

Inne ważne spostrzeżenie Autora zawarte we wnioskach dotyczy rozszerzania kompetencji organu regulacyjnego na przedsiębiorców nie mających pozycji dominującej na rynku, a nawet podmioty w ogóle nie będące przedsiębiorcami, lub podmioty podlegające nadzorowi innych organów. Ponadto, jak trafnie zauważa Autor, kompetencje te, wbrew pierwotnej logice regulacji, rozciągają się coraz bardziej na obszary, na których istnieje silna konkurencja infrastrukturalna, albo w których nie ma żadnych elementów prokonkurencyjnej regulacji sektorowej np. przez wyposażenie Prezesa UKE w uprawnienia wyłączeniowe na podstawie art. 30 tzw. ustawy szerokopasmowej.

Bardzo trafne i interesujące są uwagi dotyczące rozwiązywania sporów, w tym krytyka dualizmu dostępnych środków oraz autorska ocena odmierności skutków uchylecia przez sąd decyzji wywołujących skutki cywilnoprawne oraz umów. W całości zgadzam się z poglądami Doktoranta w tej kwestii.

Autor znakomicie wywiązał się z jednego z najtrudniejszych zadań badawczych dla prawnika – oceny efektywności zmian zachodzących w regulacji sektorowej. Dość często zdarza się, że zapowiedź oceny efektywności w sferze prawa pozostaje niezrealizowana z powodu braku lub nieprawidłowo dobranych kryteriów oceny. W recenzowanej rozprawie kryteria są bardzo wyraziste i są stosowane konsekwentnie. Przedstawione tu argumenty przekonują o antyefektywnościowym skutku wielu przepisów, m.in. przez wprowadzenie niepotrzebnych konsultacji, czasem dwukrotnych, wszystkich spraw spornych rozstrzyganych na podstawie ustawy szerokopasmowej, które znacznie wydłużają czas postępowania i podnoszą koszty postępowania. Jak wykazują badania, może to doprowadzić do wydłużenia trwania postępowania nawet o 100 dni. Jednocześnie dowiadujemy się, że w większości przypadków nikt nie zajmuje stanowiska konsultacyjnego, lub robi to tylko jedna ze stron. Podobny, antyefektywnościowy, skutek wywołują zbędne, zdaniem Autora, procedury takie jak instytucja zmiany oferty ramowej oraz nadmiernie rozbudowane i niefunkcjonalne przesłanki rozstrzygania spraw (s. 415). Zgadzam się z Autorem, że nie ma potrzeby, aby organ regulacyjny był ustawowo zobowiązany do ponownego badania konkurencyjności rynku i braku zachowań antydyskryminacyjnych w przypadku sporów na tle wykonywania obowiązków regulacyjnych. Jako trafny oceniam wniosek, że przepisy wymuszające bezpośrednio lub pośrednio negocjacje przy jednoczesnym prawnym ograniczeniu zakresu

negocjacji prowadzą do „niepotrzebnego zwiększania liczby spraw poddanych rozstrzygnięciu administracyjnemu”. Środka zaradczego Autor słusznie upatruje w stworzeniu „wyraźnych podstaw prawnych do stosowania takich instytucji, jak oferta, czy wzorce umowne” (dotyczących dostępu).

Nowatorskie jest stanowisko wiążące ograniczeniu form zawierania umów o dostępie z budowaniem przewagi konkurencyjnej. Na str. 417 Autor przedstawia trzy grupy beneficjentów dotychczasowych wadliwych rozwiązań, wśród których wyróżnia podmiot, który nie został objęty daną regulacją lub objęty został nią z opóźnieniem, podmiot, który skorzystał z niej jako pierwszy oraz podmiot, który dłużej niż inni konkurenci utrzymał korzystniejszą regulację po jej zmianie lub uchyleniu. Dalej znajdujemy rozwinięty katalog proponowanych środków mogących zapobiegać budowaniu przewagi konkurencyjnej, m.in. przez odchodzenie od rozwiązań kazuistycznych, stosowanie decyzji obszarowych oraz szersze dopuszczenie instrumentów prawa cywilnego takich jak wzorce i oferty. Te autorskie propozycje oceniam pozytywnie.

Słusznie Doktorant upatruje źródła niespójności całego systemu kompetencji Prezesa UKE w przenoszeniu konstrukcji tworzonych do regulacji rynku niekonkurencyjnego do obszarów, na których problem braku konkurencji nie występuje, gdyż dane przepisy realizują inne cele, jak pisze, regulacyjne. Tu polemizowałbym, czy te inne cele w rzeczywistości zasługują na nazwę celów regulacyjnych, mimo, że realizuje je organ regulacyjny.

Badania mają poza teoretycznym ważny aspekt aplikacyjny zarówno dla prawodawcy jak i dla organów regulacyjnych i uczestników rynku telekomunikacyjnego. Wielokrotnie spotykamy się w rozprawie z krytyką przepisów zbędnych, wadliwie skonstruowanych lub osłabiających efektywność działania regulatora i przedsiębiorców regulowanych. Uwagi takie znajdujemy w odniesieniu do niepotrzebnych przepisów o poufności informacji (s.423), do niespójności przepisów dotyczących stwierdzania istnienia stosunku prawnego (s. 424), czy służebności przesyłu, w tym rozszerzonej skuteczności decyzji Prezesa UKE o dostępie do nieruchomości, co nadmiernie, zdaniem Autora, godzi w prawo własności i pewność obrotu (s.424). Zgadzam się z Nim w kwestii niespójności przepisów różnicujących wewnętrznie system kontroli decyzji Prezesa UKE (ss. 427-428) oraz zbędności części kompetencji powierzonych regulatorowi (s. 428 i in.). Podsumowując, uważam treść i konstrukcję wniosków końcowych za bardzo dobre.

Dowód na prawdziwość hipotez pracy został przeprowadzony z zastosowaniem przepisów prawa, orzecznictwa i literatury przedmiotu, których dobór, ilość i zastosowanie nie budzi zastrzeżeń.

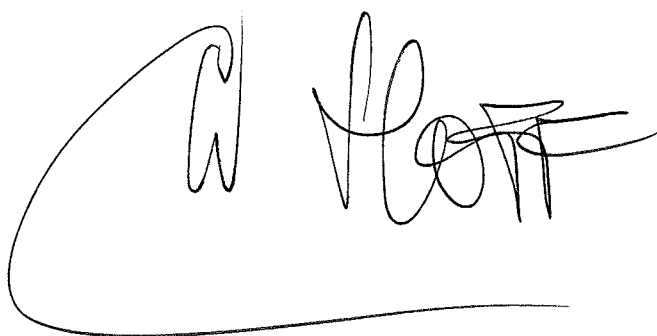
### **Ocena strony formalnej pracy**

Strona formalna pracy, jej kompletność oraz styl wypowiedzi uważam ogólnie za bardzo dobre, choć nie jestem zwolennikiem używania w pracach naukowych urzędniczego terminu „przedmiotowy” (np. przedmiotowa decyzja, itp.)

### **Ocena końcowa**

Nie mam wątpliwości, że rozprawa doktorska Pana magistra Wojciecha Krupy spełnia kryteria rozprawy doktorskiej określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym - w najwyższym możliwym stopniu. Doktorant wykazał wiedzę teoretyczną w zakresie dyscypliny nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedstawiony w rozprawie problem badawczy oraz jego rozwiązanie stanowią oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, o którym mowa w ww. ustawie.

Wnioskuje zatem o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego oraz o wyróżnienie przedstawionej mi do oceny rozprawy.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Krupa', with a long horizontal flourish extending to the left.