

Dr hab. Zbigniew Czarnik, prof. WSPiA

Rzeszowska Szkoła Wyższa

Nr ORCID 0000-0001-8459-1108

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Wojciecha Krupy pt. **„Uprawnienia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych”** przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Macieja Rogalskiego, Warszawa 2021, maszynopis, s. 458.

### I. Uwagi ogólne

Recenzowana praca została poświęcona problematyce uprawnień Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezesa UKE) do kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych, a ściśle rzecz ujmując wskazania miejsca i roli tego organu w regulacji rynku usług telekomunikacyjnych jako istotnego elementu publicznego ładu gospodarczego organizującego rynek telekomunikacyjny. Ten aspekt analizowanego zagadnienia został przez Autora poddany szczegółowej analizie. Rozważania Doktoranta koncentrują się nie tylko na przedstawieniu regulacji prawnej kształtującej status prawny Prezesa UKE i charakterystyce metod oddziaływania na obrót cywilnoprawny z udziałem przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ale zmierzają także do ukazania miejsca jakie pełni ten organ w procesach regulacyjnych związanych z funkcjonowaniem w Polsce szeroko rozumianego rynku telekomunikacyjnego, który jest kształtowany przez różnego rodzaju elementy, w tym instrumenty prawne różnego pochodzenia i o różnym statusie formalnym. Analiza tych zagadnień jest ujmowana na tle europejskich rozwiązań normatywnych, czyli z

szerokim odniesieniem do prawa UE. Wprawdzie Autor rozprawy zawęża obszar swoich zainteresowań do tej problematyki, która wiąże się z określeniem wpływu i oddziaływaniem Prezesa UKE w ramach dostępu telekomunikacyjnego, określeniem pozycji operatora o znaczącej pozycji rynkowej, dostępu symetrycznego oraz dostępu do nieruchomości i infrastruktury technicznej, zatem do tych materii, w których Prezes UKE ma najdalej ukształtowane możliwości do wpływania na sferę stosunków cywilnych. Jednocześnie zwraca uwagę na publicznoprawny aspekt tych relacji, a więc podejmuje rozważania na temat genezy i rozwoju mechanizmów regulacyjnych na rynku telekomunikacyjnym oraz wskazuje na konieczność regulacji tego rynku, która pomimo, że ogranicza swobodę działalności gospodarczej, to staje się koniecznym elementem sprawnie działającego rynku telekomunikacyjnego, który finalnie ma zabezpieczać właściwy poziom świadczenia usług telekomunikacyjnych i ochronę wolności gospodarczej.

Należy zgodzić się z poczynionym w pracy założeniem, że dla przejrzystości merytorycznych wywodów, konieczne było nawiązywanie do kilku wątków podstawowych z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego, które są przygotowaniem płaszczyzny do przedstawienia szczegółowej analizy dotyczącej roli Prezesa UKE w zakresie kształtowania stosunków cywilnoprawnych w szeroko rozumianym prawie telekomunikacyjnym. W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że objęte analizą instytucje prawne należą nie tylko do ustawy prawo telekomunikacyjne, co z recenzowanego opracowania czyni analizę kompleksową. Konieczność prezentacji tych aspektów ma głębokie uzasadnienie, zwłaszcza ze względu na poczynione w tytule pracy założenie oraz normatywne ujęcie kompetencji Prezesa UKE jako uniwersalnego organu regulacyjnego w obszarach związanych z telekomunikacją. Takie szerokie, badawcze ujęcie roli Prezesa UKE dla prezentacji tez pracy nie jest sytuacją optymalną. Od Doktoranta wymaga dobrej znajomości kilku płaszczyzn normatywnych i posługiwania się różnorodną aparaturą pojęciową, bo na nich

oparte są uprawnienia Prezesa UKE. Sposób prezentacji normatywnej roli tego organu pozwala przyjąć, że rozprawa jest umiejscowiona na pograniczu prawa prywatnego i publicznego. Ten dualizm w funkcjonowaniu przedstawianej instytucji, z wyraźnym podkreśleniem władztwa administracyjnego Prezesa UKE, daje podstawę do przyjęcia, że przedstawiona analiza ma wymiar publiczno – prawny, niezależnie od tego, że niektóre jej elementy są zakorzenione w prawie cywilnym, a to w pełni umocowuje przedstawiającego recenzję do wypowiedzi na jej temat.

Tezą wyznaczającą kierunek badań jest twierdzenie Doktorant, że w sektorach gospodarki podlegających działaniom regulacyjnym państwa podstawą działania organu regulacyjnego jest nadrzędność interesu publicznego, a to skutkuje istotnym zmodyfikowaniem i ograniczeniem zasad prawa prywatnego, w tym ograniczeniem swobody i wolności podmiotów gospodarczych funkcjonujących na tak regulowanym rynku. Zatem regulacja przewidziana w porządku prawnym, a więc działanie Prezesa UKE jest koniecznym narzędziem prawnym zapewniającym rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, co jest zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia podmiotów korzystających z usług oferowanych na tym rynku. W tym zakresie prezentowany rynek wymaga niezbędnych ingerencji organu regulacyjnego, zabezpieczających aktywność podmiotom podejmującym działania w tym sektorze gospodarki oraz ochronę wszystkim korzystającym z usług oferowanych na tak zdefiniowanym rynku. Brak w tym zakresie właściwych rozwiązań prawnych, może prowadzić do wielu niepokojących zjawisk, przede wszystkim do jego monopolizowania i dominacji podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne, w sytuacji, gdy nie zostaną prawnie ukształtowane właściwe mechanizmy regulacyjne, zarówno instytucjonalne, jak i formalne.

Nie ulega wątpliwości, że zaprezentowane w pracy podejście badawcze do tematu jest nowatorskie. Mimo, że nie podejmuje w sposób szczegółowy wszystkich wątków, które wiążą się z ustrojową pozycją Prezesa UKE, jego

charakterystyką jako organu regulacyjnego i miejscem tego typu organów w strukturze aparatu administracyjnego państwa, to zauważyć należy, że recenzowana praca akcentuje ten aspekt problemu, który nie doczekał się w nauce systematycznego opracowania. Podkreślić należy, że wysiłek Doktoranta podąża w kierunku uchwycenia prawidłowej relacji między rolą i znaczeniem funkcji regulacyjnej przypisanej Prezesowi UKE, a rozwojem i stabilnością rynku telekomunikacyjnego składającego się z wielu różnorodnych elementów. W tym zakresie doktryna nie doczekała się opracowania, które podejmowałoby z należytą uwagą to zagadnienie, z natury strukturalne.

Co prawda można spotkać teoretyczne analizy, które dotyczą przedstawianej w pracy problematyki, jednak są to rozważania wycinkowe, ujmujące prezentowane zagadnienie, najczęściej od strony poszczególnych elementów związanych z niektórymi instytucjami pozostającymi w nadzorze regulacyjnym Prezesa UKE. Często odnoszą się one do wcześniejszego stanu prawnego, a przez to nie podejmują problemu, który stał się główną osią analizy podjętej przez Doktoranta. Te uwarunkowania skutkują brakiem publikacji naukowych, które w sposób kompleksowy i wyczerpujący poddawałyby analizie ogół zagadnień związanych z uprawnieniami Prezesa UKE do wpływania na kształt stosunków cywilnych pojawiających się w związku z funkcjonowaniem rynku telekomunikacyjnego. Na tle tych uwag dodać trzeba, że temat podjęty w recenzowanej pracy jest niezwykle istotny, zarówno ze względu na zasady funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, ale też administracji publicznej „zawiadującej” tym rynkiem, jak i z uwagi na sposób rozumienia zadań państwa, które powinny być realizowane w warunkach gospodarki rynkowej.

Z tego też powodu podjęcie próby refleksji teoretyczno-prawnej nad wskazanym w tytule pracy zjawiskiem prawnym należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Przyjemnie jest przy tym stwierdzić, że praca mgr Wojciecha Krupy odpowiada społecznemu i naukowemu zapotrzebowaniu. Tym bardziej to istotne, że do tej pory obszar zainteresowań Autora nie był poddany w

literaturze dokładnej analizie w ramach opracowania monograficznego, a więc recenzowaną pracę można uznać za pierwsze takie ujęcie tego trudnego i wielowątkowego tematu, w dodatku poparte szerokim odniesieniem do istniejących w prawie europejskim rozwiązań, czemu dano wyraz w prezentacji licznych, obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych oraz sugestiach, co do możliwych zmian przyjętych w polskim prawie rozwiązań prawnych.

Systematyka i konstrukcja pracy są zasadniczo prawidłowe. Pozwalają na pełną prezentację zagadnień będących przedmiotem pracy. W pracy wyodrębniono siedem rozdziałów, podzielonych na mniejsze jednostki systematyczne. Od strony formalnej praca jest przejrzysta i logicznie skonstruowana. Podział tekstu pomiędzy poszczególne rozdziały jest spójny i konsekwentny. W każdym z nich wyraźnie została zarysowana myśl przewodnia, a zawarte tam rozważania cechuje duża staranność w wyszukiwaniu materiału dokumentacyjnego, dyscyplina w prowadzeniu wywodów prawniczych, przekonywająco uzasadnione tezy oraz ciekawe spostrzeżenia. Autor konsekwentnie realizuje założenie, zgodnie z którym rozważania szczegółowe poprzedzone są przedstawieniem szerszej perspektywy funkcjonowania Prezesa UKE jako organu administracji publicznej oraz wyjaśnieniem pojęć, które determinują jego funkcjonowanie i wpływ na stosunki cywilnoprawne.

Wnioski zawarte w zakończeniu recenzowanej pracy znajdują pełne uzasadnienie we wcześniejszych wywodach Autora. Pewien niedosyt może budzić to, że podsumowanie pracy, choć odnosi się wprost do stawianej we wstępie tezy związanej z koniecznością funkcjonowania przyjętego modelu regulacyjnego, to popada w niepotrzebną kazuistykę związana z odniesieniami do istniejących zjawisk pojawiających się w ramach tej regulacji, przez co wnioski końcowe tracą na swej ostrości. Warto zauważyć i podkreślić, że poglądy nauki, do których Doktorant się odwołuje i trafnie dobrane orzecznictwo sądowe służą nie tylko weryfikacji stawianych tez, ale

wielokrotnie poddawane są konstruktywnej krytyce. Dowodzi to samodzielności myślenia i umiejętności objęcia analizowanego zagadnienia własnym osądem wspartym racjonalną motywacją.

Te właściwości ocenianego tekstu wskazują na poprawność warsztatu prawniczego i szeroką wiedzę z zakresu objętego tytułem pracy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że znajomość rozwiązań prawnych wykracza poza materiał normatywny i doktrynalny polskiego porządku prawnego. Nadmiar materiału normatywno – teoretycznego prowadzi do nadmiernego rozwijania wątków pobocznych, które powinny być tylko tłem prowadzonej analizy. W tych fragmentach, zwłaszcza w zakresie projektowanych na przyszłość rozwiązaniach prawnych – w mojej ocenie - praca mogłaby być mniej szczegółowa, co przyczyniłoby się do lepszego i bardziej czytelnego wyeksponowania głównego wątku analizy, a przez to większej jasności poruszanych w niej problemów. Zwłaszcza należy to odnieść do dwóch rozdziałów, czwartego i siódmego, które nadmiernie szczegółowo odnoszą się do projektu ustawy prawo komunikacji elektronicznej, a przecież te zagadnienia stanowią tylko prezentację proponowanych rozwiązań prawnych, nie wiadomo, czy ogóle w przyszłości obowiązujących.

Zasadniczo strona formalna pracy nie budzi zastrzeżeń, chociaż niekiedy pojawiają się drobne potknięcia. Wydaje się, że w przypadku skrótu „Pt” można by posługiwać się małą litera „p”, na czym zyskiwałaby przejrzystość tekstu. Sporadycznie pojawia się „iż” np. s. 166, 362, 374, 402, a lepiej byłoby gdyby to było „że” oraz niekiedy „artykuł mówi” z odniesieniem do treści przepisu np. str. 184, 185, co jest zwrotem potocznym, językowo wadliwym, bo przepisy nie mówią, ale stanowią, regulują i.t.p.

Zdecydowanie niepotrzebnie Autor posługuje się często kursywą cytując treść przepisów lub orzeczeń. W ogóle przy powoływaniu treści przepisów i wyroków nie potrzebny jest znak cudzysłowu, bo to nie są cytaty cudzych słów, podlegające ochronie prawnej.

Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem pracy, jak też wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że Doktorant opanowała ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa i to nie tylko ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego, ale także szeroko pojętego prawa cywilnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność doboru poszczególnych zagadnień do analizy i synteza poglądów przedstawianych w literaturze, a także prezentowanie i uzasadnianie własnego stanowiska w wielu kwestiach spornych będących przedmiotem rozważań.

Oceniana rozprawa napisana jest poprawnym językiem. W sposób, który wzbudza zainteresowanie czytelnika, zwłaszcza w tych fragmentach, które podejmują zagadnienia ogólne związane z genezą, ewolucją i znaczeniem rynku telekomunikacyjnego i funkcjonujących w jego ramach mechanizmów prawnych. W wywodach Doktoranta daje się zauważyć opanowanie prawniczej aparatury pojęciowej i swobodne posługiwanie się wypracowaną w tym zakresie terminologią. W mojej ocenie nie wszystkie rozważania, które zamieścił Autor w tekście musiały się tam znaleźć. Wydaje się, że nazbyt wiele miejsca zostało poświęcone objaśnieniu podstawowych pojęć i definicji, w sytuacji, gdy są to rzeczy powszechnie znane, zatem można to było zrealizować w przypisach, a w tekście tylko sformułować własne ujęcie tych materii. Pewien niedosyt musi budzić brak rozważań na temat funkcji regulacyjnej administracji, jej genezy i miejsca Prezesa UKE jako organu regulacyjnego w ustrojowym modelu administracji publicznej.

Wskazane wady recenzowanego tekstu to częste zjawisko w obecnym piśmiennictwie. Stąd też nie należy rozpatrywać tych uwag w kategoriach zarzutu, czy błędu, ale raczej jako wyraz troski o czytelnika, któremu w ten sposób przedstawia się rzeczy znane lub pomija te, które nie są bezpośrednio związane z analizowanym problemem. W przypadku ewentualnej publikacji

recenzowanej rozprawy, namawiałbym Doktoranta do wprowadzenia we wskazanym zakresie pewnych skrótów i ulepszeń.

Podkreślić należy fakt, że Doktorant w przygotowaniu recenzowanej rozprawy wykorzystła bardzo obszernie literaturę przedmiotu. Osobiście brakuje mi sięgnięcia do rozważań R. Stasikowskiego pt. „, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji. Bydgoszcz – Katowice 2009. Docenić należy, że wywody Autora są prowadzone z wykorzystaniem ustaleń poczynionych w orzecznictwie sądowym i sądownoadministracyjnym. Podobać może się to, że jest ono w pracy traktowane jako wyznacznik poprawności uregulowań zawartych w prawie pozytywnym oraz poglądów sformułowanych w doktrynie.

Wstęp do pracy został poświęcony przedstawieniu tematu i celu pracy oraz wskazaniu metod prowadzenia analizy. Pierwszy rozdział ma charakter wstępny i przygotowujący grunt do zasadniczych ustaleń. Wyjaśnia pojęcie i strukturę stosunku cywilnoprawnego. Zawarte w nim rozważania wskazują na akt administracyjny jako źródło praw i obowiązków cywilnych oraz rozgraniczenie stosunków cywilnych i administracyjnych.

W rozdziale drugim przedstawiono podstawowe mechanizmy związane z funkcjonowaniem Prezesa UKE jako organu regulacyjnego. Doktorant w tej części pracy koncentruje się na charakterystyce źródeł, z których wypływają uprawnienia prezesa UKE do ingerencji w stosunki cywilnoprawne. Trafnie wiąże te uprawnienia z procesem liberalizacji, a więc prywatyzacji różnych rynków i tworzeniem sektorów gospodarczych, do których należy zaliczyć min. rynek telekomunikacyjny. W moim odczuciu ten fragment pracy należało ująć bardziej teoretycznie, w ścisłym połączeniu z pojęciem funkcji regulacyjnej administracji publicznej. Rozdział trzeci został poświęcony przedstawieniu istoty pośredniej ingerencji Prezesa UKE w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Doktorant precyzuje w nim wymogi prawne przesądzające o sposobie rozumienia tego dostępu oraz wskazuje rodzaje



obowiązków ciążących na Prezesie UKE związanych z tym dostępem, zwłaszcza z prowadzeniem negocjacji, określeniem treści informacji związanych z dostępem telekomunikacyjnym oraz ofertą ramową. Autor w tej części rozważań zauważa, że Prezes UKE pośrednio oddziałuje na treść obowiązków cywilnych przedsiębiorców funkcjonujących na rynku, podejmując działania sprzyjające rozwojowi rynku i chroniące jego użytkowników, jako realizacje interesu publicznego. Zgodzić należy się z Autorem, że w obecnym porządku prawnym organy regulacyjne podejmują prawem przewidziane kroki jako środki zaradcze, których celem jest rozwój równoprawnej konkurencji w świadczeniu usług telekomunikacyjnych.

Rozdział czwarty został poświęcony procedurze nakładania bezpośrednich obowiązków cywilnoprawnych lub ich zmiany w stosunku do operatorów o znaczącej pozycji rynkowej. Doktorant w tym miejscu prowadzi analizę poszczególnych etapów prawem określonej procedury, której efektem jest nałożenie obowiązków oraz charakteryzuje prawne znaczenie tych etapów dla skuteczności tej procedury. Trafnie podkreśla, że to zagadnienie ma charakter wielowymiarowy, a całościowe ustalenie granic normatywnych tej działalności wymaga sięgania do wielu regulacji prawnych. Konieczność takiego działania pociąga za sobą wiele wątpliwości proceduralnych, przede wszystkim dlatego, że materia z natury cywilna, zostaje poddana reglamentacji administracyjnej. W rozdziale piątym podjęta została kwestia uprawnień Prezesa UKE do kształtowania stosunków cywilnoprawnych w zakresie dostępu symetrycznego. Rozważania w tym zakresie koncentrują się na dwóch poziomach: materialnym i procesowym. Pierwszy odnosi się do treści art. 139 pt w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, a drugi do rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Doktorant zauważa ścisłe zależności między tymi warstwami normatywnymi i wskazuje na słabe punkty obowiązującego w Polsce mechanizmu. Uwagi poczynione w tej materii zasługują na pełną aprobatę.

Rozdział szósty obejmuje analizę istoty i charakteru wpływu Prezesa UKE na treść stosunków cywilnoprawnych w zakresie dostępu do infrastruktury technicznej operatorów sieci infrastruktury technicznej. W tym zakresie szczególnie interesujące są te rozważania, które odnoszą się do możliwości ingerencji Prezesa UKE w stosunek zobowiązaniowy i ich ocena z punktu widzenia zasad leżących u podstaw prawa kontraktowego. Z tej perspektywy Doktorant trafnie zauważa, że uprawnienia Prezesa UKE w zakresie wpływania na stosunek zobowiązaniowy muszą być ujmowane w sposób ścisły, a obowiązujące prawo w tej materii jest wielce niedoskonałe. Mając na uwadze te okoliczności Doktorant wskazuje kierunki niezbędnych ingerencji ustawodawczych. Podzielić należy w całej rozciągłości te wnioski i tezę, że polski system prawny wymaga jednoznacznego uregulowania podstaw funkcjonowania Prezesa UKE w sferze umownej i w żaden sposób nie można przyjąć, że ten organ może rozstrzygać kwestię obowiązywania umowy, bo to jest materia prawa cywilnego.

Rozdziały siódmy poświęcony zostały ogólniejszej kwestii, związanej z dostępem do nieruchomości i budynków wymaganym dla prawidłowego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego. W tym zakresie Autor trafnie wskazuje na różnorodność materii, ale także na brak jednoznacznych kryteriów, które pozwalałyby dokonać wyraźnego oddzielenia niektórych zagadnień od obowiązków regulacyjnych, co ma przemożny wpływ na sposób prowadzonych postępowań i możliwość korzystania z prawem przewidzianych środków ochrony.

W kontekście tych uwag przyjąć należy, że przedstawiona do recenzji praca stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego oraz wykazuje jego ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie prawa, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wysoki poziom naukowy prowadzonych rozważań, należycie udokumentowane tezy i oceny

zawarte w recenzowanej pracy w pełni uzasadniają wniosek o dopuszczenie mgr Wojciecha Krupy do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

## II. Uwagi szczegółowe.

Pozytywna ocena recenzowanej rozprawy nie zwalnia z obowiązku przedstawienia uwag szczegółowych, co do niektórych fragmentów pracy, czy też poszczególnych tez lub wywodów. Dotyczą one zarówno kwestii dyskusyjnych, jak i stwierdzeń, które w mojej ocenie, dotknięte są pewnymi ułomnościami lub niedociągnięciami, ale także tych ustaleń i wniosków Doktoranta, które uznałem za trafne lub mające znaczenie z naukowego punktu widzenia. Zasadniczo większość tych uwag ma charakter polemiczny, zaś te nieliczne o charakterze krytycznym nie umniejszają w żadnym stopniu wysokiej oceny recenzowanej pracy jako całości. Uwagi krytyczne należy podnieść przede wszystkim dlatego, że mogą być one pomocne w dalszym kontynuowaniu pracy naukowej, zwłaszcza rozwijaniu zagadnień będących przedmiotem recenzowanej rozprawy.

Uwagi szczegółowe zgłaszam w kolejności wynikającej z systematyki ocenianej pracy, nie dokonując ich klasyfikacji, ani według ciężaru gatunkowego, ani też ich akceptacji, bądź krytyki z punktu widzenia moich poglądów.

1. Tytuł pracy „*Uprawnienia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych*” narzucał konieczność wyjaśnienia w jakim znaczeniu Autor posługuje się pojęciem uprawnienia. Rozumiem, że jest to znaczenie potoczne, a więc w pewnym sensie zbiorcze na oznaczenie tych kompetencji Prezesa UKE, które są związane z możliwością wpływania na stosunki cywilnoprawne. Jednak w

pracy naukowej wymagana byłaby precyzja językowa. Dopuszczalne wydaje się nawet sięgnięcie do języka powszechnego, jednak w takim przypadku należało jednoznacznie to wskazać i wyjaśnić z jakiego powodu dokonujemy takiej operacji językowej, skoro język prawny z pojęciem uprawnień wiąże konkretny sens. Uprawnienie to przyznana prawem możliwość działania, pochodna przysługującego podmiotowi prawa. W przypadku organów trudno mówić o prawach. Organy posiadają zadania, zakres działania, właściwość i kompetencje, zatem w zakresie tych pojęć powinien pozostawać tytuł pracy. Jeżeli tytuł jest ujęty inaczej to przyjęta konwencja językowa wymagała wyjaśnienia, przy czym osobiście jestem zwolennikiem, by w pracach naukowych posługiwać się językiem profesjonalnym. Treść recenzowanej pracy wskazuje, że jest to analiza z zakresu prawa publicznego, chociaż odnosi się także do problematyki stykowej z prawem cywilnym. To tym bardziej uzasadnia podniesienie niniejszej uwagi.

2. Na s. 23 pojawia się stwierdzenie, że „że prezes UKE kształtując treść (...) stosunku cywilnoprawnego musi uwzględniać specyfikę aktu administracyjnego, co wymaga od niego usunięcia z jego treści tych elementów, które są właściwe wyłącznie dla stosunków, których źródłem jest umowa” ”. Wydaje się, że jest to językowa niezręczność, jednak nie ma takiej pewności, jeżeli odnieść to do wcześniejszych wywodów, z których wynika, że akt administracyjny jako źródło stosunków cywilnych powinien zawierać wszystkie elementy właściwe dla decyzji w rozumieniu k.p.a. oraz dla właściwego stosunku cywilnego. Stwierdzenie takie nie do końca jest prawdziwe, bowiem nie może dotyczyć tych sytuacji, gdy decyzja jest tylko nakazem zawarcia umowy. Na te specyfikę decyzji wskazuje sam Autor odwołując się do koncepcji S. Grzybowskiego i jego podziału skutków cywilnych aktu administracyjnego. Zatem pogląd wyrażony w przedstawionym cytacie jest nadmiernym uogólnieniem,

3. Na str. 58 Autor stwierdza, że w niektórych przypadkach Prezes UKE traktuje obowiązki wynikające z art. 37 i art. 42 pt jako obowiązki substytucyjne. Nie wiem, czy nie lepiej byłoby określić je jako zamienne, gdyż substytucja posiada w języku prawniczym określone znaczenie. Wprawdzie wskazuje na zamianę, ale przez podstawienie jednej osoby w miejsce innej np. pełnomocnika. W języku łacińskim *substitutio* to podstawienie. Uważam, że język profesjonalny nie powinien posługiwać się terminami w oderwaniu od ich desygnatów, bo wówczas dokonujemy jego wulgaryzacji np. „adoptujemy” zwierzęta
4. Na str. 54 pojawiają się niezbyt jasne wywody na temat kwestii prejudycjalnej, w przypadku wydawania decyzji przez Prezesa UKE na podstawie art. 28 pt. Autor twierdzi, że kwestią prejudycjalną byłoby rozstrzygnięcie sądu administracyjnego w zakresie postanowienia tego organu wydanego na podstawie art. 27 ust. 2 lub ust.2b pt, w sytuacji, gdy w postanowieniu został określony termin (krótszy niż 90 dni), a nie upłynął przewidziany w tych przepisach termin 90 dniowy, a postanowienie zostało zaskarżone. Z tym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, przede wszystkim dlatego, że termin na dokonanie określonych czynności nie może być zagadnieniem wstępnym. Charakter prejudycjalny ma tylko kwestia materialna, tzn. taka, bez której rozstrzygnięcia przez inny organ lub sąd nie może zostać rozstrzygnięta sprawa główna. Przeszkody związane z terminem mogą być albo przeszkodami do wydania decyzji, bo wydanie decyzji z jego uchybieniem jest naruszeniem prawa, albo mogą nie mieć znaczenia dla ważności decyzji. Wydaje się, że na gruncie art. 28 pt Prezes UKE ma otwarty 90 dniowy termin do wydania decyzji od chwili złożenia wniosku, niezależnie od tego jak został określony termin w postanowieniu wydawanym na podstawie stosownych przepisów art. 27 pt. Poza tym na kanwie tych uwag pojawia się szerszy problem, mianowicie dopuszczalność zaskarżenia postanowień wydawanych przez Prezesa UKE w ramach dostępu

telekomunikacyjnego. Doktorant zakłada taką możliwość a priori. Jednak brak wyjaśnienia takiego stanowiska wprowadza niejasność w tym zakresie. Podkreślić należy, że postanowienia wydawane na podstawie art. 27 pt, to nie postanowienia wydawane w ramach procedury administracyjnej (procesowe), a tylko te zasadniczo podlegają zaskarżeniu. Co do innych postanowień, które mogą być wydawane w ramach różnych procedur, to sprawa nie jest jednoznaczna, bowiem regułą jest, że zaskarżane mogą być tylko takie, na które wskazuje wyraźnie przepis prawa. Rozwinięciem tej zasady jest treść art. 3 §2 pkt 2 - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U 2019, poz. 2325 ze zm.), który jednoznacznie wskazuje jakie postanowienia mogą być przedmiotem skargi do sądu wojewódzkiego. Na gruncie tych regulacji Doktorant powinien szerzej wyjaśnić swój pogląd odnoszący się do zaskarżalności tego typu postanowień.

5. Wydaje się, że Autor przez niedopatrzenie na str. 127 dopuszcza istnienie „pośrednich form kompetencji”. Zasadniczo kompetencje organu administracji publicznej nigdy nie mogą być pośrednie, bo muszą wprost wynikać z ustawy i nie mogą być domniemywane.
6. Wątpliwość może budzić akceptacja przyjętego przez Doktoranta założenia, że Prezes UKE ma możliwość pośredniego i bezpośredniego wpływu na stosunki cywilnoprawne. Problem ten przewija się w różnych miejscach pracy, a wprost wynika z przyjętego podziału analizowanej materii, czego odzwierciedleniem jest spis treści. Moim zdaniem jest to założenie błędne, chociaż ma swoje normatywne umocowanie w przepisach pt. Jednak z faktu, że ustawa wprowadza określone rozwiązania prawne nie wynika, że dokonuje modyfikacji w zakresie teoretycznego ujęcia wpływu organu na stosunki cywilne. Zatem wydaje się, że o wpływie Prezesa UKE na stosunki cywilnoprawne można mówić tylko w tych przypadkach, gdy decyzja tego organu kształtuje sferę praw i obowiązków cywilnych. W pozostałych

przypadkach można mówić o pośrednim wpływie, jeżeli w analizie przyjmujemy optykę cywilistyczną, jednak nie jest to poprawne podejście, gdyż status Prezesa UKE w takich działaniach to problem publicznoprawny, a więc powinien być rozwiązywany na gruncie aparatury pojęciowej właściwej dla tego prawa. Oznacza to, że pośrednie oddziaływanie Prezesa UKE powinno być raczej łączone z funkcją regulacyjną administracji, a to wymagałoby powiązania tych kompetencji Prezesa UKE z istotą i cechami tej funkcji oraz wskazaniem podmiotowej struktury regulacyjnych układów sterowania i instrumentów regulacyjnych. Przy takim podejściu łatwiej jest uchwycić różne role organu regulacyjnego, tym samym dokonać czytelnego rozdziału wpływu na kształt stosunków zobowiązaniowych od działań, które takiego skutku nie pociągają.

7. Na str. 160 – 161 Autor prezentuje kontrowersyjny pogląd, że warunkiem stosowania przepisów prawa cywilnego jest konieczność wyraźnego odesłania do tych przepisów w regulacjach materialnych tworzących podstawę do ukształtowania stosunków cywilnych w akcie administracyjnym. Wydaje się, że takiego warunku nie ma, natomiast zakres stosowania przepisów prawa cywilnego jest uzależniony od treści aktu administracyjnego, a więc od tego, czy akt ten rozstrzyga tylko o konieczności zawarcia umowy, czy też sam kształtuje treść praw i obowiązków. To, że orzecznictwo jest w tym zakresie niespójne jest potwierdzeniem prawdy, że najtrudniejsze w prawie są sytuacje „stykowe”, a więc zawieszane między dwoma gałęziami prawa, a w konsekwencji między różnymi procedurami. Trafnie ten problem Autor zauważa i podejmuje próbę jego rozwiązania.
8. Na str. 348 została sformułowana trafna teza, że art. 139 pt i art. 30 ust.1 ustawy szerokopasmowej dokonują nieuprawnionego rozróżnienia w zakresie odpłatności lub nieodpłatności dostępu ze względu na podmiot. Rzeczywiście istniejące rozróżnienie może budzić poważne wątpliwości

konstytucyjne. Niektóre z nich wskazał doktorant, ale problem jest o wiele głębszy. Niezależnie od tego, że uprawnienia regulacyjne są konsekwencją realizacji interesu publicznego, to zarówno konstytucyjna zasada z art. 21 ust. 2 jak i proporcjonalność wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymagają odpłatności w przypadku ograniczania prawa własności. Inną sprawą jest jaka to ma być odpłatność, ale zastrzeżenie z góry jej braku w niektórych sytuacjach rodzi podejrzenie o niezgodności przyjętych rozwiązań prawnych z konstytucją.

### **III. Konkluzja**

Większość podniesionych wyżej uwag krytycznych ma charakter polemiczny, nie zmieniają one w żadnym stopniu, sformułowanej przeze mnie wcześniej pozytywnej oceny recenzowanej pracy. Mgr Wojciech Krupa włożył w opracowanie badanej problematyki wiele starań i wysiłku, dzięki czemu przeprowadził wszechstronną analizę trudnego i dotychczas niedostatecznie opracowanego tematu. Dokonał również trafnej oceny istniejącego w tym przedmiocie stanu prawnego. Przedstawiona przez niego praca jest rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy obowiązujących regulacji prawnych. Stanowi pozycję wartościową i jest bogatym źródłem informacji.

Reasumując chciałbym podkreślić, że Doktorant wykazał wysoki stopień umiejętności w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęte przez siebie zagadnienie rozwiązał w sposób całkowicie zadowalający, wykazując konieczność prowadzenia systematycznych prac nad kompleksowym ujęciem wskazanej w tytule problematyki. W moim przekonaniu przedstawiona do recenzji praca w pełni odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim w art. 187 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 18 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r., poz. 478 ), a



zatem wnoszę o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, dnia 28 lipca 2021 r.

Zbigniew Czarnik

