

dr hab. *Robert Sawuła*

prof. nadzw. WSPiA

Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pani mgr Justyny Michalak-Królickiej** jest Jej praca pt. „*Wykonywanie działalności gospodarczej telekomunikacyjnej*” (Warszawa 2022, s. 627) napisana pod kierunkiem **prof. dr hab. Macieja Rogalskiego** na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego.

#### Tytuł, przedmiot i cele pracy

Tytuł pracy sformułowano poprzez posłużenie się określeniem nawiązującym do zakresu przedmiotowego ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (art. 1 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy) z dodaniem kwantyfikatora „gospodarczej”. Autorka zrazu (s. 21) ujawnia zasadniczą oś rozważań, podając w wątpliwość obowiązujące rozwiązanie normatywne, polegające na automatyzmie wpisu przedsiębiorcy do stosownego rejestru przedsiębiorców komunikacyjnych, wobec samooceny tegoż podmiotu, że taką właśnie działalność prowadzi. Eksponując brak stanowiska judykatury czy też szerszej wypowiedzi doktryny prawa w tym względzie, stawia też pytanie, czy „celem prawidłowego wykonywania nałożonego na Prezesa UKE obowiązku (prowadzenia rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych – *uwaga R.S.*) organ ten jest zobowiązany do weryfikacji zasadności dokonania wpisu na wnioszek przedsiębiorcy, który składa zapytanie w przedmiocie wypełnienia (z uwagi na rodzaj planowanych do wykonywania usług) wymogów określonych ustawowo dla działalności telekomunikacyjnej”. W kontekście dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (EKŁE) oraz projektowanego Prawa komunikacji elektronicznej Doktorantka formułuje kolejne pytania: „czy obecna „instytucja wpisu” (zazn. *R.S.*) do rejestru działalności telekomunikacyjnej prowadzonego przez Prezesa UKE, właściwie realizuje tę zasadę, poprzez ogólny brak ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej telekomunikacyjnej na terenie Polski jako państwa członkowskiego, przy jednoczesnym spełnieniu innych obowiązków przewidzianych polskim ustawodawstwem, właściwych dla prowadzenia działalności gospodarczej?; czy dokonanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego samooceny w zakresie wypełniania warunków do wykonywania działalności



telekomunikacyjnej, a następnie złożenie Prezesowi UKE wniosku o wpis do rejestru, wypełnia wymogi zgłoszenia, przewidzianego przepisem art. 12 ust. 3 dyrektywy ustanawiającej EKŁE?”.

Eksponując zasadniczy cel rozprawy jej Autorka wskazuje na chęć dokonania ustalenia, czy obecny model wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych przewidziany przepisami Prawa telekomunikacyjnego oraz projektowanego Prawa komunikacji elektronicznej, jest zgodny z regulacjami unijnymi oraz potrzebami rynku telekomunikacyjnego. Cel ten zamierzono osiągnąć poprzez analizę obowiązujących, jak i projektowanych przepisów prawa rodzimego oraz prawa unijnego. Weryfikacja założonych hipotez badawczych pozwalać miałyby na sformułowanie wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

Doktorantka jako zasadniczą hipotezę badawczą przyjęła brak prawidłowości ujętego w Prawie telekomunikacyjnym rozwiązania w postaci automatyzmu wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na podstawie wyłącznie wniosku takiego przedsiębiorcy, bez możliwości poddania przez uczestników rynku telekomunikacyjnego pod ocenę Prezesa UKE jako organu regulacyjnego charakteru działalności, która faktycznie ma być wykonywana, jako podlegającej ujawnieniu w stosownym rejestrze. Dodatkowym założeniem rozprawy jest stwierdzenie, że rola Prezesa UKE ograniczona jest wyłącznie do kontroli spełnienia wymogów formalnych wniosku o wpis do rejestru, co skutkuje automatyzmem wpisu bez weryfikacji przez organ regulacyjny rodzaju i zakresu faktycznie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności. Nieść to ma niekorzystne skutki dla praktyki wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Mgr Justyna Michalak-Królicka podkreśla, że obowiązujące jak i projektowane przepisy krajowe nie zawierają uregulowania umożliwiającego przedsiębiorcom bezpośrednio przedłożenie Prezesowi UKE zapytania odnośnie obowiązku wpisu do rejestru, z uwagi na rodzaj usług, które przedsiębiorca ten zamierza świadczyć, przed faktycznym ich rozpoczęciem. Za niezbędne, w celu weryfikacji przyjętych hipotez badawczych, uznaje „zbadanie charakteru oraz aspektów działalności podejmowanej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych jako działalności gospodarczej, analizę rodzajów usług stanowiących lub niestanowiących usług telekomunikacyjnych z uwagi na uregulowania ustawowe, zbadanie skutków wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz roli Prezesa UKE, jako organu regulacyjnego, w zakresie wpływu na prawidłowość wpisów w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych”.



Ujęcie przedmiotu pracy i jej celów jest komunikatywne, nie pozostawia wątpliwości co chce osiągnąć Autorka recenzowanej rozprawy. Podzielić wypadnie Jej oczekiwanie, że weryfikacja hipotez badawczych ma znaczenie dla praktyki rynku telekomunikacyjnego, w szczególności w zakresie prawidłowego formułowania wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, wykonywania obowiązków przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz roli Prezesa UKE w zakresie powstania tych obowiązków. Nawet dla osób pośrednio zainteresowanych problematyką normatywnych reguł działalności w obszarze telekomunikacji, jest oczywiste jak istotne znaczenie w funkcjonowaniu społeczeństwa i państwa ma ta problematyka.

Wybór tematu pracy należy w pełni ocenić jako trafny, choć wyrazić wypadnie pewną obawę, czy sam tytuł nie został – uwzględniając zasadnicze wątki rozprawy – sformułowany zbyt szeroko, skoro węzłowe wywody koncentrują się na kwestii wpisu do stosownego rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE.

### Konstrukcja pracy

Praca jest zbudowana zasadniczo poprawnie, poza „Wstępem” i „Wnioskami” rozważania zostały ujęte w pięciu głównych rozdziałach. Taka konstrukcja pracy jest w moim przekonaniu efektywna, nomenklatura poszczególnych części zrozumiała. Logicznie usystematyzowano poszczególne wątki pod względem merytorycznym, zaczynając od zagadnień o charakterze ogólnym, definicyjnym, wprowadzającym, ku zagadnieniom szczegółowym. Tematyka poszczególnych rozdziałów sformułowana jest w sposób jednoznaczny, podobny wniosek co do reguły wypadnie odnieść w stosunku do wyodrębnionych w ramach rozdziałów, dalszych części pracy. Pewne zastrzeżenie wypadnie zgłosić wobec objętości tej części pracy, która została określona jako „Wnioski”, liczy ona ponad 80 stron, przeto jest obszerniejsza niż większość rozdziałów. Nadto, nie wprowadzono w tej ostatniej, tak przecież obszernej partii wywodów, żadnego podziału wewnętrznego, co już *prima facie* skutkuje pewnym zagubieniem się czytelnika i brakiem wyeksponowania zasadniczych stanowisk Autorki, będących finalnym elementem poczynionych uprzednio hipotez wyjściowych.



Podano w pracy także wykaz ponad 280 pozycji wykorzystanej w niej fachowej literatury, nie licząc kilkudziesięciu źródeł internetowych. W końcowej części dysertacji z należytą starannością ujęto ponadto wykaz orzeczeń judykatury (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów apelacyjnych, Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), wpierv wymieniając wykorzystane w pracy prawo i dokumenty Unii Europejskiej oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Lektura pracy świadczy o pozytywnej ocenie stopnia wykorzystania dorobku piśmiennictwa oraz judykatury.

Kolejność wywodów poruszanych w poszczególnych rozdziałach nie budzi specjalnych uwag krytycznych, są one w ramach tych części pracy ujęte w podrozdziały i punkty, tam zaś gdy uznano, że jest to konieczne, zastosowano dalszy podział na podpunkty. Żałować wypadnie, że poszczególnych fragmentów w danym rozdziale nie poprzedzono dodatkową cyfrą arabską odpowiadającą numerowi rozdziału, taki zabieg umożliwiłby lepszą orientację w tekście w trakcie jego lektury.

Tematyka poszczególnych punktów jest zrozumiała, ich dobór logiczny. Większość z merytorycznych rozdziałów słusznie rozpoczyna się od uwag ogólnych, wprowadzających. Takie prowadzenie narracji naukowej jest korzystne, pozwala czytelnikowi na łagodne przyswojenie niekiedy rozbudowanej fachowej aparatury pojęciowej, którą w danej części Autorka dysertacji się posługuje. Równie pozytywnie ocenić trzeba czynienie uwag, mających na celu ogólniejsze osadzenie w oznaczonych uwarunkowaniach odnośnie roztrząsanej aktualnie problematyki.

### Metoda

Jako podstawową metodę badawczą posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, co tłumaczone jest potrzebą oceny polskiego prawodawstwa w rozważanym zakresie, ta podstawowa metoda jest uzupełniana metodą prawno-porównawczą, jak również metodą historyczną. Autorka już na początku swej pracy wyjaśnia, że te dwie metody uzupełniające pozwoliły na analizę rodzimych rozwiązań w aspekcie powiązania z konstrukcjami prawa unijnego oraz przybliżenie ewolucji aktualnych regulacji w rozważanym zakresie. Wybór głównej metody badawczej, jak i metod o charakterze dopełniającym w pełni trzeba zaaprobować, uwzględniając przedmiot



pracy. Do wyboru metod prowadzonych badań nie zgłaszam zastrzeżeń, są one adekwatne do obranego tematu pracy.

### Zawartość merytoryczna

We wstępie Autorka prezentuje potrzebę i zasadniczy zamysł, jaki legł u podstaw sporządzenia dysertacji na obrany temat (na marginesie wypadnie zauważyć nadużywanie określenia – „dysertacja” – w tej części pracy, wydaje się to zbyt częste, a przez „nadmiarowość” rodzi przeświadczenie o pewnej pompatyczności takiego sformułowania), dość zwięźle odniesiono się za to do użytych metod badawczych. Tu także Doktorantka przedstawia hipotezy badawcze, wyjaśnia kolejność poszczególnych wątków, które mają służyć weryfikacji zaprezentowanych założeń wyjściowych, eksponując jej znaczenie dla praktyki rynku telekomunikacyjnego. Zarazem już w tym miejscu obszernie scharakteryzowano zawartość merytoryczną poszczególnych rozdziałów i to w konwencji czasu przeszłego dokonanego. Wstęp zawiera przeto wszystkie pożądane elementy, jakich należałoby oczekiwać w pracy doktorskiej. Autorskim pomysłem było dokonanie już w tej części pracy rekapitulacji treści zasadniczych wątków, które zostały rozwinięte w kolejnych pięciu rozdziałach. Nieco za wcześnie chyba było na ostatnie stwierdzenie we „Wstępie”, gdzie zakomunikowano, iż „Przeprowadzone analizy w toku niniejszej dysertacji pozwoliły na kompleksową weryfikację wskazanych wyżej hipotez badawczych oraz pełną ocenę zasadności obowiązujących oraz projektowanych uregulowań dotyczących rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych”.

Rozdział I „Działalność telekomunikacyjna jako działalność regulowana” ma charakter wprowadzający do zasadniczych wywodów, tu Autorka skoncentrowała się na ukazaniu ewolucji polskiego prawodawstwa, gdy idzie o rynek telekomunikacyjny oraz ukształtowanie pozycji prawnej organu będącego jego regulatorem. Wyeksponowano zjawisko liberalizacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce po roku 1989, co było związane z otwarciem na konkurencję wspólnotowych rynków telekomunikacyjnych oraz demonopolizacji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Traktując powyższą datę jako cezurę, nie pominięto (i słusznie) przywołania tych regulacji, które obowiązywały wcześniej.



Trafnie w tym względzie eksponowano istotny wpływ na zarysowany kierunek prawnych uwarunkowań działalności telekomunikacyjnej wobec podjęcia przez Polskę starań o uzyskanie statusu państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Już w tym fragmencie pracy, co można po wielokroć odnotować przy okazji lektury dalszych jej partii, Autorka uwypukla znaczące oddziaływanie prawodawstwa unijnego na przyjęte rozwiązania ustawodawstwa krajowego, zwłaszcza gdy chodzi o naruszenie rozwiązań o charakterze demonopolizacyjnym. Charakterystyczne dla tego procesu zjawiska ukazano analizując zmiany, jakie dla rynku telekomunikacyjnego wprowadzono w ustawie – Prawo telekomunikacyjne z 2000 r., a następnie w obowiązującej ustawie – Prawo telekomunikacyjne. Zrekapitulowano tutaj przyjęcie przez rząd w 2004 r. „Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej”, wzorującej się na inicjatywie Komisji Europejskiej „e-Europa – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”, w tym aspekcie można żałować, iż nie wykorzystano okazji, aby dostrzec znaczenie w prawie administracyjnym tego rodzaju aktów, jak strategię czy plany (zwłaszcza, iż uwzględniono przyjęcie wcześniej „Narodowej Strategii Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006” przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 r., zaś później – w 2013 r. – przyjęcie „Narodowego Planu Szerokopasmowego”), ciekaw byłbym w tym względzie własnej oceny Doktorantki znaczenia tego typu aktów dla rozwiązań normatywnych przyjętym w prawodawstwie telekomunikacyjnym. Przystępnie zrekapitulowano ewolucję krajowych organów regulacyjnych dla rynku telekomunikacyjnego, która – w ocenie Autorki – doprowadziła do niezależności Prezesa UKE od podmiotów posiadających interesy handlowe oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych funkcjonujących na rynku telekomunikacyjnym (s. 101). Jej zdaniem rozdzielenie uprawnień regulatora do spraw telekomunikacji pomiędzy Prezesa UKE oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji otwiera możliwość sporów na płaszczyźnie wykonywania obowiązków w ramach przydzielonych tym organom kompetencji, a sprawowanie przez tegoż ministra nadzoru nad Prezesem UKE, z uwagi na uprawnienie do wydawania mu jako kierownikowi urzędu centralnego wiążących go wytycznych i poleceń, stwarza zależność polityczną Prezesa UKE jako regulatora rynku telekomunikacyjnego oraz otwiera pole do oddziaływania na jego funkcjonowanie zgodnie z bieżącą polityką rządu. Uwarunkowanie to podważać ma pełną niezależność Prezesa UKE jako krajowego organu regulacyjnego, w tym w zakresie wykonywania gospodarczej działalności telekomunikacyjnej. Wydaje się, że – nie wchodząc w spór co do



trafności tego spostrzeżenia – było za wcześnie, by przekonywać do niego, skoro zasadnicze rozważania odnośnie pozycji ustrojowej Prezesa UKE poczyniono dopiero w rozdziale III. Generalnie, uznać należy, iż treść rozdziału I pracy stanowi solidną podstawę do zbudowania dalszych wywodów *meriti*.

Kolejny rozdział zatytułowano „Gospodarcza działalność telekomunikacyjna”, nawiązując do ogólnego tytułu eksponującego charakter tej działalności. Zasadnicze wątki tej części pracy ogniskują się wokół ukazania ewolucji sposobu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie regulowanej działalności telekomunikacyjnej, przy wyeksponowaniu zdefiniowanych w TFUE zasad swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług (s. 115 i n.). Autorka dokonała przeglądu reguł w prawie polskim podejmowania działalności gospodarczej poczynając od Prawa przemysłowego z 1927 r., po Prawo przedsiębiorców z 2018 r., podkreślając zróżnicowanie rodzajów działalności gospodarczej zastrzeżonej dla państwa, wykonywanej w sposób wolny, działalność ewidencjonowaną, koncesjonowaną oraz objętą obowiązkiem pozyskania zezwolenia. Rozważania odnoszące się do reguł reglamentacji w zakresie wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej, uzasadniały przedstawienie ewolucji prawa w tym zakresie od obowiązku uzyskania koncesji i zezwoleń po wprowadzenie przepisów regulujących działalność gospodarczą telekomunikacyjną jako działalność regulowaną, wymagającą wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Za zbędne z punktu widzenia zasadniczego obszaru badawczego, uznaję przywoływanie na s. 156-161 innych rodzajów działalności regulowanej, wymagającej dokonania wpisu do stosownego rejestru (ma to wyłącznie znaczenie informacyjne). Słusznie, że przywołano ogólne reguły dotyczące wpisu do rejestru działalności regulowanej, dostrzegając zasadniczy problem roztrząsany w pracy, związany z charakterem czynności wpisu do rejestru (s. 162). Tę część wywodów rozdziału II finalizują uwagi mające charakter pewnej konkluzji (s. 166), choć nie zostały one wyodrębnione redakcyjnie.

W kolejnych partiach rozdziału II Doktorantka analizuje znaczenia funkcjonalnego i prawnego pojęcia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, zwracając uwagę na czynniki, które wpływają na zakwalifikowanie go do określonej kategorii, dochodząc przy tym do wniosku, że nabycie takiego statusu następuje po uzyskaniu wpisu do rejestru (s. 177). Przedmiotem dalszej egzegezy są te przepisy obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego oraz Europejskiego Kodeksu Łączności



Elektronicznej (EKŁE), które determinują rodzaje działalności telekomunikacyjnej. Autorka eksponuje, że w dyrektywie ustanawiającej EKŁE nie posłużono się pojęciem przedsiębiorcy, jako podmiotu dostarczającego sieci i usługi łączności elektronicznej, lecz pojęciem przedsiębiorstw, dochodząc do wniosku, że należy je odnieść do praw i obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych zdefiniowanych w Prawie telekomunikacyjnym. Ponadto odnosi działalność polegającą na dostarczaniu sieci i usług łączności elektronicznej wskazanej w EKŁE poprzez odwołanie do pojęć usługi telekomunikacyjnej, sieci telekomunikacyjnej, dostarczania sieci telekomunikacyjnej oraz usług towarzyszących. W ostatniej części rozdziału II (s. 191-210) przywołano szereg aktów normatywnych, zarówno unijnych, ustaw szczególnych, jak i aktów wykonawczych wydanych w oparciu o delegacje wynikające z Prawa telekomunikacyjnego, mających oznaczony wpływ na wykonywanie gospodarczej działalności telekomunikacyjnej.

Rozdział III skoncentrowany został na zagadnieniach dotyczących rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, przy czym poruszono w nim w kolejności wątki dotyczące Prezesa UKE jako organu prowadzącego oznaczonego rodzaju rejestry działalności telekomunikacyjnej oraz działalności w zakresie telekomunikacji, by później uwagę obrócić na konstrukcję takich rejestrów oraz charakteru prawnego „instytucji rejestru”. Trafnie Doktorantka zwraca uwagę na problem niezależności Prezesa UKE jako krajowego organu regulacyjnego, wynikający z potrzeby uwzględnienia w pierwszym rzędzie uregulowań unijnych gwarantujących jej zachowanie, podkreślając że dyrektywa ramowa wprowadziła obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie niezależności krajowego organu regulacyjnego, a dyrektywa ustanawiająca EKŁE kontynuuje tę zasadę. Nie dziwi eksponowanie zagadnienia niezależności Prezesa UKE poprzez zapewnienie w obowiązujących uregulowaniach ochrony krajowego organu regulacyjnego przed ingerencją zewnętrzną, naciskami politycznymi oraz brak powiązań z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, na których funkcjonowanie działalność organu regulacyjnego ma bezpośredni wpływ. Przyłączyć wypadnie się do tego stwierdzenia, z którego wynika, że stabilność pełnienia funkcji przez Prezesa UKE jako organu regulacyjnego ma znaczący wpływ na wykonywanie działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Słusznie przeto i bez zbędnego kunktatorstwa przywołano okoliczności odwołania w 2020 r. Prezesa UKE Marcina Cichego na podstawie przepisów tzw. ustawy COVID-19 (s. 219 i n.) opowiadając się za tym, że



doszło w tym przypadku do naruszenia zasady niezależności tego organu regulacyjnego, skoro przyczyna odwołania nie została wskazana w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Rzetelnie przywołano kwestie odnoszące się do statusu Prezesa UKE jako organu (s. 224, szkoda tylko, że nie sięgnięto w tym względzie również do Systemu Prawa Administracyjnego), organizacji urzędu obsługującego ten organ (s. 227 i n.).

W dalszej części Rozdziału III analizie Doktorantka poddała kompetencje Prezesa UKE jako organu regulacyjnego w sferze telekomunikacji, ze szczególnym uwzględnieniem aktów administracyjnych wpływających na aktywne oddziaływanie na rynek telekomunikacyjny, razem składających się na „wiązkę uprawnień, których wykonywanie wywiera wpływ na środowisko prawne, w którym prowadzona jest działalność telekomunikacyjna”. Dokonano w tym obszarze rozsądnej rekapitulacji uprawnień tego organu, także w odniesieniu do kompetencji o charakterze niewładczym (np. s. 238). Najobszerniej, co w pełni zrozumiałe uwzględniając obrany temat dysertacji, potraktowano uprawnienia Prezesa UKE w związku z prowadzeniem rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Nie podzielałam potrzeby zamieszczenia w pracy w tym miejscu wywodów dotyczących zadań tegoż organu z zakresu regulacji działalności pocztowej (s. 242-245), skoro nie dotyczą one obranej tematyki, nie było potrzeby wylegitymowania się przez Autorkę wiedzą odnośnie tej kompetencji Prezesa UKE. Zasadnie natomiast szczególną uwagę obrócono na problematykę różnych rejestrów prowadzonych w obszarze Prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa UKE oraz sposobu nabywania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych prawa do wykonywania tego rodzaju działalności regulowanej, podkreślając jawność rejestrów, nadto eksponując iż wpis do rejestru stanowi czynność materialno-techniczną. Nieco szkoda, że w tym ostatnim aspekcie nie wykorzystano poświęconej temu zagadnieniu monografii K. Kłosowskiej (*Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009). Krytycznie oceniam lokalizację tych uwag Autorki, które odnoszą się do zagadnień związanych z projektem Prawa komunikacji elektronicznej (s. 252-255), nie zostały one wyodrębnione redakcyjnie, co powoduje ich zamknięcie w ramach wywodów odnoszących się do obowiązującego ustawodawstwa, a zarazem wprowadza brak pewnej zrozumiałej kolejności. Ta uwaga krytyczna jest powodowana także i tym, że na końcu ppkt 1.3. w Rozdziale III, raz jeszcze Doktorantka nawiązuje do projektowanych rozwiązań normatywnych odnośnie tej



ustawy. Te wątki należało połączyć i umieścić je właśnie na końcu w/w części pracy z ich jednoczesnym, redakcyjnym wyodrębnieniem (co Autorka chociażby zastosowała nieco dalej – por. ppkt 2.3. Rozdziału III). W kontekście całości wywodów odnoszących się do projektu tej ustawy, ciekaw byłbym stanowiska Autorki odnośnie przyczyn w zwłoce, gdy idzie o jej uchwalenie.

Nieco powtarzając pewne wywody z Rozdziału II dotyczące ogólnych reguł wykonywania działalności gospodarczej na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców, Doktorantka zwraca uwagę na rolę Prezesa UKE, gdy idzie o kontrolę działalności gospodarczej telekomunikacyjnej (s. 256 i n.), podkreślając decyzyjne kompetencje tego organu. Pewien niedosyt można odczuć w odniesieniu do wyraźnego rozgraniczenia spraw, w których decyzje Prezesa UKE podlegają kontroli w tzw. postępowaniu hybrydowym, tj. postępowaniu odwoławczym przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (s. 263), a tym, w których służy skarga sądowoadministracyjna (s. 264). W tym aspekcie stwierdzenie na s. 265, iż „W aktualnym stanie prawnym Polska jako państwo członkowskie właściwie realizuje obowiązek zapewnienia skutecznych mechanizmów prawnych umożliwiających użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub świadczącym usługi łączności elektronicznej lub udostępniającym urządzenia towarzyszące, korzystanie z prawa odwołania się od decyzji wydanej przez Prezesa UKE jako organ regulacyjny do sądu, jako organu odwoławczego niezależnego od zaangażowanych stron oraz od wszelkiej zewnętrznej interwencji lub presji politycznej” wydaje się nieco przedwcześnie. Brakuje pewnej refleksji o następstwach sądowej kontroli oznaczonych kategorii decyzji Prezesa UKE w odrębnych wszak reżimach sądowej kontroli organu administracji publicznej. Ciekaw byłbym zdania Autorki, czy takie rozwiązanie, w którym poszczególne decyzje Prezesa UKE odnośnie rozważanej problematyki podlegają kontroli sądownictwa administracyjnego, a inne sądownictwa powszechnego, to rozwiązanie optymalne?

W ostatniej części rozdziału trzeciego omówiono konstrukcje rejestrów prowadzonych przez Prezesa UKE, odrębnie traktując rejestr jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji (ppkt 2.1.), odrębnie zaś rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność telekomunikacyjną (ppkt 2.2), już w tym miejscu także rekapitulując spodziewaną regulację tych zagadnień, w związku z projektem ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (ppkt 2.3.). Traktując rejestr prowadzony przez Prezesa UKE raz jeszcze jako „instytucję”



(ppkt 3.), Autorka dokonuje pewnych spostrzeżeń dotyczących stosowania w procedurze dokonywania wpisu do rejestru przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (s. 279), jak również dopuszcza analogię do wpisów do ksiąg wieczystych (s. 280). Zwraca uwagę, że nie wydano rozporządzenia w sprawie rodzajów działalności telekomunikacyjnej zwolnionej z obowiązku dokonania wpisu do rejestru. Ciekawostką, którą w pracy odnotowano, choć szkoda, iż zbyt nie wyeksponowano, jest kwestia braku możliwości nadania decyzji Prezesa UKE o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności. Rozwiązanie ustalone w art. 210 § 1 Prawa telekomunikacyjnego stanowi dość unikalne unormowanie w prawie administracyjnym, częściej spotkać można te wskazania ustawodawcy, gdy decyzji nieostatecznej w oznaczonym przypadku może być nadawana cecha natychmiastowej wykonalności.

Rozdział IV zatytułowany jest „Wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych”, to – w moim przekonaniu – dobrze skomponowana część pracy, zawierająca egzegetyczne zrekapitulowanie postępowania w sprawie wpisu do rejestru na podstawie wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także sposobu przyjęcia tegoż wniosku przez Prezesa UKE oraz następstw, jakie wniosek ten wywołuje. Węzłowe wywody skoncentrowano zatem wokół podmiotów wnioskujących o dokonanie wpisu, składników wniosku o wpis do rejestru, zaświadczenia Prezesa UKE o wpisie, jak również zawiadomienia wnioskującego o wpis o podjęciu działalności, gdy organ nie dokona wpisu w ustawowym terminie. Kwestie te potraktowano wnikliwie i z niewątpliwą detalicznością. Zasadnie rozwinięto problem daty uzyskania uprawnień do legalnego prowadzenia działalności gospodarczej telekomunikacyjnej, w zależności od reakcji organu rejestrowego (Prezesa UKE) na złożony wniosek (s. 356 i n.). Odrębnie, a przy tym z należytą starannością potraktowano zagadnienie wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej bez wpisu do rejestru (s. 363 i n.), w szczególności rozwijając problematykę penalizacji czynów uchybiających obowiązkowi uzyskania uprzedniego wpisu lub złożenia wniosku o taki wpis. Doktorantka prowadząc swe rozważania w powyższym zakresie czyni stosowne uwagi odnoszące się do unormowań zawartych w EKŁE, a w poszczególnych podrozdziałach, gdy to konieczne, przywołuje projektowane rozwiązania normatywne przyjęte w projekcie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej. Trafnie zauważono, wobec urzędowego wzoru wniosku o wpis do rejestru, że obowiązkiem



przedsiębiorcy jako wnioskodawcy jest zjawisko samookreślenia innych, niż w nim wskazanych, rodzajów usług, których świadczenie ustawodawca kwalifikuje jako wykonywanie działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Słusznie również dostrzeżono zawartą w Prawie telekomunikacyjnym regułę nakazującą stosowanie do postępowania przed Prezesem UKE przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem zmian wynikających z tegoż Prawa telekomunikacyjnego oraz ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci komunikacyjnych, z jednoczesnym uwzględnieniem szczególnego odesłania do posiłkowego stosowania art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego do wniosku o wpis do rejestru (art. 10 ust. 10 Prawa telekomunikacyjnego). Nie podzielam wszakże tego stwierdzenia Autorki, która uznaje, że postępowanie w przedmiocie dokonania wpisu do rejestru prowadzone przez Prezesa UKE „bliższe jest kategorii postępowań w sprawach skarg i wniosków” (s. 288), co jest argumentacyjnie wsparte tym tylko, że wpis do rejestru jako załatwienie sprawy nie polega na rozstrzygnięciu w postaci wydania decyzji administracyjnej. Zdecydowanie nie przyłączyłbym się do takiej tezy, skoro po pierwsze, nie uwzględnia się tu przedmiotu skargi (art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego) czy wniosku składanego w reżimie kodeksowym (art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego), a po drugie, skoro ustawodawca w Prawie telekomunikacyjnym przesądził prawne formy reakcji na wniosek o dokonanie wpisu do rejestru, nie wyłączając decyzji o odmowie wpisu, to trudno uznać, że mamy do czynienia z procedurą zbliżoną do tej, która uregulowana została w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Poza tym, Prezes UKE jako organ administracji publicznej, oczywiście jest właściwy w sprawie skarg i wniosków składanych w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższa uwaga Autorki odnośnie oceny charakteru postępowania rejestrowego jest tym bardziej – jak sądzę – nie do podzielenia, skoro dostrzeżono autonomiczne rozwiązanie zawarte w Prawie telekomunikacyjnym, gdzie przewiduje się wydanie z urzędu przez Prezesa UKE zaświadczenia na potwierdzenie dokonania wpisu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do rejestru (s. 350 i n.). W tym względzie nie podzielam stanowiska Doktorantki, jakoby sąd administracyjny rozpoznający skargę na bezczynność mógł stwierdzić przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa UKE (s. 352), w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odrębnie traktuje się jako przedmiot skargi



bezczynność organu, odrębnie zaś skargę na jego przewlekłość. Oczekiwać należało szerszego wykorzystania dorobku doktrynalnego, gdy idzie o powyższe zagadnienie (por. np. monografię J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021).

Z należytą wnikliwością za to potraktowano uwagi odnoszące się do wymaganego przez ustawodawcę oświadczenia podmiotu wnioskującego o dokonanie wpisu do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE (s. 344-349), podobnie ocenić należy rozważania odnośnie wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej bez wymaganego prawem wpisu do stosownego rejestru. Doktorantka nie uchyla się w tym zakresie od własnej oceny penalizacji takich zachowań (np. s. 376, 380), trafnie dokonuje porównań funkcji administracyjnych kar pieniężnych i sankcji karnych. Nie zabrakło w tym względzie także obszernych wywodów prowadzonych na gruncie dyrektywy wprowadzającej EKŁE, jak i projektu Prawa komunikacji elektronicznej, w aspekcie realizacji postulatu konieczności ustanowienia przez państwa członkowskie UE sankcji za naruszenia przepisów prawa krajowego, mających na celu zabezpieczenie wykonania obowiązków ciążących na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, w tym w zakresie zgłoszenia wykonywania działalności telekomunikacyjnej.

Ostatni rozdział pracy nosi tytuł „Charakter prawny wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych”. Jak na jego wstępie wyjaśniono, chodziło tu o weryfikację twierdzenia, czy obowiązujący model regulacyjny, zezwalający na rozpoczęcie działalności gospodarczej telekomunikacyjnej po złożeniu poprawnego pod względem formalnym wniosku o wpis oraz uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest prawidłowy, bez kontroli merytorycznej zasadności wniosku. Autorka używa określenia „legalizacja” działalności gospodarczej telekomunikacyjnej poprzez wpis do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE, wyrażam pewną wątpliwość co do adekwatności takiej nazwy, legalizowanie wszak potocznie odnosi się do istniejącego uprzednio stanu nielegalnego (np. legalizacja samowoli budowlanej), ale zastrzeżenia tego nie czynię kategorię. W pierwszych wywodach tego rozdziału powrócono do – uprzednio już wyłuszczonego w rozdziale I – regulacji prawa unijnego, w szczególności dyrektywy ustanawiającej EKŁE odnośnie zasady swobody dostarczania sieci łączności elektronicznej oraz świadczenia usług łączności elektronicznej, roztrząsając kwestię zgodności obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego w



aspekcie prowadzenia rejestrów. Odniesiono się w tym miejscu także do spodziewanego modelu unormowania w powyższym zakresie, gdy idzie o projekt Prawa komunikacji elektronicznej.

Odrębne miejsce, i słusznie, poświęcono kompetencjom Prezesa UKE odnośnie sprawowania kontroli następczej w okresie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności telekomunikacyjnej, w zakresie zgodności danych ujawnionych we wniosku o wpis do rejestru ze stanem faktycznym. Rozważania egzegetyczne Doktorantki w tym aspekcie są rzetelne, zgodnie z przyjętym założeniem czynione są one także w odniesieniu do wymagań zawartych w EKŁE (s. 423) oraz projektowanego modelu w Prawie telekomunikacji elektronicznej (s. 424 i n.). Przywołano rodzaj sankcji oraz przesłanek ich wymierzenia przez Prezesa UKE j, celem zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących ogólnego zezwolenia, zarówno na gruncie Prawa telekomunikacyjnego, jak i projektowanych rozwiązań normatywnych. Duża część wywodów zawartych w przywoływanym rozdziale traktuje o obowiązkach Prezesa UKE o charakterze informacyjnym w zakresie udzielania odpowiedzi na zapytania, w kontekście wpisu do rejestru podmiotów prowadzących gospodarczą działalność telekomunikacyjną. Trafne jest spostrzeżenie Doktorantki, że przy uwzględnieniu obecnie powszechnej konwergencji sektorów telekomunikacji, mediów i technologii informacyjnych, mogą powstać wątpliwości w przedmiocie kwalifikacji określonej usługi jako usługi telekomunikacyjnej. Rozsądnie treści te wyodrębniono w trzy podpunkty, w zależności od źródła obowiązku informacyjnego organu, odrębnie traktując o nich, gdy ich źródłem jest zasada informowania z art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego (szkoda, że nie wykorzystano monografii W. Tarasa, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992). Rozważania w tym zakresie prowadzone są rzeczowo i z pożądaną znajomością ich istoty, lektura tego fragmentu pracy przekonuje, że jest to zagadnienie szczególnie bliskie Doktorantce, która dochodzi do wniosku, że *de lege lata* brak jest przepisów nakładających na Prezesa UKE zobowiązanie do udzielania odpowiedzi na zapytania przedsiębiorców odnośnie charakteru wykonywanej działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Podzielałam wyrażony przez Autorkę pogląd, że z uwagi jednakże na rolę, którą pełni Prezes UKE jako organ regulacyjny prowadzący rejestr działalności telekomunikacyjnej, stosując wykładnię systemową i celowościową analizowanych przepisów, można wywieść istnienie kompetencji do takiego działania, a realizacja takiej powinności przez Prezesa UKE „przyczyniłaby się do



utrzymania prawidłowych pod względem merytorycznym i faktycznym wpisów w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a w rezultacie skutkowało nałożeniem na przedsiębiorców właściwych obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego, związanych z samym faktem ujawnienia w rejestrze zgłoszonych rodzajów działalności gospodarczej telekomunikacyjnej” (s. 446).

Ostatnia część rozdziału V poświęcona została praktycznym zagadnieniom prowadzącym do ustalenia, czy tam opisane rodzaje zamierzeń inwestycyjnych lub usług świadczonych dla innych podmiotów stanowią działalność gospodarczą telekomunikacyjną, czy też inne rodzaje usług wykonywanych dla podmiotów o statusie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Z należytym znanstwem Doktorantka przekonuje, jak istotnym jawi się odniesienie świadczenia usług łączności interpersonalnej niewykorzystujących numerów, jak i usług łączności pozwalających na interpersonalną i interaktywną wymianę informacji za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej, do nałożenia na dostawców tych usług obowiązków objętych krajowymi regulacjami dotyczącymi wykonywania działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. Rozważa przeto, czy słusznym jest zbadanie, aby wpis do rejestru, następujący automatycznie, bez badania merytorycznych jego podstaw polegających na ocenie zgłoszonych we wniosku usług pod kątem wypełnienia definicji działalności telekomunikacyjnej, powinien generować wszystkie obowiązki nałożone przez Prawo telekomunikacyjne na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Analizuje przeto trafność jednorodności i powszechności obowiązków przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, niezależnie od zakresu faktycznie wykonywanej przez niego działalności, w związku z faktem ujawnienia tego przedsiębiorcy w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych (s. 450 i n.). Zwraca uwagę, że Prezes UKE ma obowiązek wydawania opinii w zakresie działalności telekomunikacyjnej jednostek samorządu terytorialnego (s. 455), wyjściowo proponuje zatem, aby stworzyć „ścieżkę proceduralną” zezwalającą również przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na wystąpienie z wnioskiem o wydanie opinii w zakresie działalności telekomunikacyjnej (s. 457). Uwaga Doktorantki została obrócona na roztrząsanie charakteru prawnego usług świadczonych przez przedsiębiorców nie stanowiących usług telekomunikacyjnych (pkt 4.1.), a odrębnie na te z elementami usług telekomunikacyjnych (pkt 4.2.). Rozważania w tym zakresie są rzeczowe i prowadzone z pożądaną jasnością wywodów.



Praca została zwieńczona obszerną jej częścią zatytułowaną „Wnioski”, już wcześniej zasygnalizowano, że rozmiarem swym tam zamieszczone wywody niekiedy są obszerniejsze, niż rozdziały. Ta część pracy stanowi w istocie w dużej mierze rekapitulację uprzednio prowadzonych rozważań, niekiedy nawet *in extenso* powtarzanych (n. na s. 508 powtórzono dosłownie wywody z s. 177; na s. 513 powtórzono obszerne fragmenty tekstu z s. 231-232; na s. 517 powtórzono część wywodów z s. 269-270). Obszerność ostatniej części pracy poprzez przytaczanie już wcześniej poczynionych ustaleń i spostrzeżeń, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek pod względem formalnym podziału tekstu, skutkuje zagubieniem czytelnika w „wyłowieniu” tych rzeczywiście stwierdzeń, które mają charakter ogólnego podsumowania, tudzież mają walor postulatów *de lege ferenda*. Jest to istotna słabość tej partii pracy, choć przyznać trzeba, że takie wnioski uogólniające, tudzież stanowiące propozycje Doktorantki wobec prawodawcy zostały sformułowane. Przede wszystkim odnoszą się one do spostrzeżenia, że poddany analizie, a ujęty w Prawie telekomunikacyjnym model jednorodności i powszechności obowiązków przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wpisanego do rejestru, niezależnie od zakresu faktycznie wykonywanej przez niego działalności, może prowadzić do zbędnego i nadmiernego obciążania przedsiębiorców wymogami odstającymi od realnie świadczonych usług. Jako remedium Autorka postuluje „utworzenie ścieżki weryfikacji rodzaju działalności przez Prezesa UKE przed złożeniem wniosku o wpis”, co w konsekwencji może stanowić drogę dla właściwej oceny charakteru świadczonych usług jako usług telekomunikacyjnych bądź usług, których świadczenie nie wypełnia znamion ustawowych działalności gospodarczej telekomunikacyjnej. W tym względzie zgłasza postulat stworzenia „instytucji” (sic!) wniosku o wpis do rejestru działalności telekomunikacyjnej, gdzie w formularzu przewidywano by możliwość przedsiębiorcy wystąpienia do Prezesa UKE z zapytaniem o wiążące określenie, czy opisana przez wnioskodawcę działalność stanowi działalność gospodarczą telekomunikacyjną lub rodzaj działalności wskazywany we wniosku, z jednoczesnym określeniem terminu dla organu na udzielenie odpowiedzi (s. 525). Propozycja Doktorantki zmierza do zaproponowania koncepcji tzw. wpisu tymczasowego (nazwanego – a jakżeby inaczej „instytucją” – s. 525), powstającego zgodnie z deklaracją przedsiębiorcy odnośnie rodzaju wykonywanej działalności złożoną wraz z zastrzeżeniem, iż przedsiębiorca ten wystąpił do organu regulacyjnego z zapytaniem dotyczącym spełniania przez opisaną we wniosku



działalność wymogów działalności gospodarczej telekomunikacyjnej, miałyby na celu ochronę tegoż przedsiębiorcy przed ustawowymi konsekwencjami braku zgłoszenia faktycznie wykonywanej działalności. We „Wnioskach” Doktorantka analizuje ponownie zagadnienie charakteru prawnego wpisu do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE w aspekcie regulacji unijnych (np. s. 531 i n.) oraz projektowanego Prawa komunikacji elektronicznej (s. 534 i n.).

### Uwagi warsztatowe

Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku piśmienniczego nie budzi uwag krytycznych, dostrzec trzeba dążenie do dbałości o precyzję przywoływania wykorzystanych źródeł bibliograficznych, zarówno co do ich ilości, jak i adekwatności.

Język pracy na odpowiednim poziomie, nie budzi zasadniczych zastrzeżeń, regułą jest komunikatywność wypowiedzi, poszczególne zdania stanowią wypowiedzi logicznie zbudowane, trzeba zaznaczyć, że materia pracy nie ułatwiała Autorce zadania. Konieczność wielokrotnego odwoływania się chociażby do aktów normatywnych zarówno rodzimego, jak i prawa unijnego, częste nawiązywanie do analizowanych poszczególnych przepisów – wszystko to wymagało sporej pilności w konstruowaniu wypowiedzi. Nie oznacza to, że w pracy uniknięto jakichkolwiek omyłek czy błędów językowych, choć są one nieliczne, choćby postąpienie się wypowiedzią cytowaną poprzez użycie czasu teraźniejszego, zamiast przeszłego (np. s. 140, czy też w przyp. 279), użycie małej litery, zamiast dużej („...*konstytucji RP...*” – s. 133), czasem krytycznie można ocenić i odwrotny zabieg („Rząd” – s. 61). Rozdziały w działach Kodeksu postępowania administracyjnego nie są numerowane cyframi rzymskimi, ale arabskimi, w przeciwieństwie do samych działów Kodeksu (s. 352 – „... w rozdziale VII działu I...”). W kilku przypadkach, gdy przedmiotem uwagi w pracy są rozwiązania projektowanej ustawy Prawo komunikacji elektronicznej, użyto czasu teraźniejszego, tak jakby owe konstrukcje miały charakter obowiązującego prawa, a tak wszakże nie jest (np. s. 315). Autorka ulega ponadto pewnej modzie uosabiania, gdy idzie o odnoszenie tej właściwości do ustaw czy przepisów (np. s. 90 – „Powyższy przepis... potwierdził.....”; „Przepis art. 1 k.p.a. opisuje...”, s. 262), a także oznaczonych zjawisk („Normatywne pojęcie finansów publicznych... wyjaśnia, że...” – s. 226), lepiej jednak tego w pracy nie czynić. Mam krytyczny stosunek do postępowania się wyrażeniem „zapis”, gdy w istocie chodzi o przepis prawa,



zdecydowanie opowiadam się przeciwko używaniu zwrotu typu „zapisy projektu ustawy” (np. s. 65, 73), czy też „zapisy ustawowe” (s. 154; „Zapisy ustawy Pt w zakresie...”, s. 256). Niekiedy również użycie tego wyrażenia jest niezręczne językowo (np. s. 266 – „...rozszerzenie jego zapisu o obowiązek wpisu...”). Lepiej może byłoby użyć określenia „spójność” odnośnie relacji między Prawem telekomunikacyjnym a Prawem przedsiębiorców w zakresie uzyskania wpisu do rejestru, niż posłużyć się określnikiem „kompatybilność” (s. 409), wyrażenie to zaczerpnięte z języka „świata techniki komputerowej” z żalem przychodzi to przyznać, skutecznie wypiera dotychczas znane oznaczenie językowe. Na usprawiedliwienie Doktorantki wypadnie dostrzec, że już za chwilę posłużyła się owym wyrazem „spójność” (s. 413).

Niekiedy dostrzegalne jest nadużywanie pewnych zwrotów i kalek językowych, np. we „Wstępie” (por. s. 24-25) po wielokroć użyto określenia „dysertacja”, nie uznając potrzeby lub możliwości skorzystania z innego rzeczownika. Odnotować wypadnie również pewną niefrasobliwość w posługiwaniu się określnikiem „instytucja” (prawna – *uwaga RS*), uczyniono to kilkakrotnie, przyporządkowując to pojęcie np. „rejestrowi przedsiębiorców telekomunikacyjnych” (s. 28), „wpisowi do rejestru przedsiębiorców komunikacyjnych” (s. 30), „wpisowi tymczasowemu” (s. 37, 525) czy też samemu Prezesowi URTiP (s. 92), a później także „ewidencji działalności gospodarczej” (s. 125) oraz „organu regulacyjnego” (s. 212), jak również „milczeniu organu administracji publicznej” (s. 357) i „nabycia uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej” (s. 527). Sądzę, że rozważniej byłoby taki określnik stosować z większym namysłem i nie szafować nim. Niezbyt zręcznie na s. 223 użyto wyrażenia „egzekucja tego organu”, chodzi raczej o „postępowanie egzekucyjne prowadzone przez ten organ”.

Autorka zadeklarowała, że w pracy uwzględniono materiał normatywny na 31 stycznia 2022 r., zatem wytknąć wypadnie, że w wykazie skrótów dla ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców należało powołać aktualny publikator tej ustawy – Dz. U. 2021, poz. 162. W wykazie skrótów ten sam akt normatywny – ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, z przywołaniem tego samego publikatora ma dwa oznaczenia skrótowe – „Prawo działalności gospodarczej z 1999 r.” (s. 11) oraz „ustawa prawo działalności gospodarczej z 1999 r.”, powinien być użyty jeden skrót. Skoro w wykazie skrótów nazwy obcojęzyczne (i słusznie) tłumaczono na język polski, należało konsekwentnie uczynić to w



odniesieniu do oznaczenia „U.S.C. („the United States Code”), czego w pracy zabrakło. Posługiwanie się skrótowcami nie jest konsekwentne, skoro je Autorka wprowadza, to nie jest zasadne, by od nich odstępować na rzecz przywoływania pełnej nazwy (np. s. 351, gdzie przywołano pełną nazwę ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego – gdy wcześniej wprowadzono już do użycia skrót – „k.p.a.”).

### Podsumowanie

W moim przekonaniu praca **Pani mgr Justyny Michalak-Królickiej** prezentuje należyty poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego, mającego także duże praktyczne znaczenie. Lektura pracy dowodzi, że Doktorantka potrafi z należyтым znanstwem analizować zagadnienie określone tematem pracy, zidentyfikować istotne konstrukcje normatywne stanowiące o istocie roztrząsanych zagadnień. Trafnie ilustruje swe wywody korzystając z dorobku judykatury i doktryny, w tym ostatnim zakresie poczynione w recenzji uwagi mogą mieć charakter subiektywnego niedostatku. Dążenie do – w moim przekonaniu nie zawsze potrzebnego – detalizowania i wyczerpującego identyfikowania lokalizacji analizowanego w danym momencie przepisu aktu normatywnego, skutkuje pewną manierą w wypowiedzi, nadto znacząco poszerza obszerność tekstu. Nie sądzę, aby we „Wnioskach” korzystne było powracanie do tych ustaleń i stwierdzeń, które zostały uprzednio poczynione w ramach poszczególnych rozdziałów. Śmiało można byłoby w znaczący sposób „odchudzić” pracę, na czym zyskałaby zwięzłość wywodów. Docenić wypadnie trafną rekapitulację zagadnień odnoszących się do wątków „karnistycznych” związanych z gospodarczą działalnością telekomunikacyjną i uprawnieniami w tym względzie Prezesa UKE.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Panią mgr Justynę Michalak-Królicką praca spełnia wymogi stawiane kandydatce do uzyskania stopnia naukowego doktora przez przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i może stanowić podstawę podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 1 czerwca 2022 r.

(dr hab. Robert Sawuła)



