

R E C E N Z J A

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Angeliki Kurzawy pt.: „Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych”,
(284 s. z wykazem źródeł; tekst pracy bez źródeł kończy się na s.228)**

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL z 25 czerwca 2019 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Angeliki Kurzawy pt.: „Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym ks. dr hab. Sławomira Fundowicza.

Stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktorantkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym praca odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ust.1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w zw. z ar.179 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wypowiadam się zatem za dopuszczeniem mgr Angeliki Kurzawy – po spełnieniu przez nią pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

1. Temat pracy

Problematyka podjęta przez doktorantkę jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i działalności administracji publicznej. Przedstawia zagadnienia dotyczące sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy regulacyjne nie tylko z punktu widzenia rozwiązań postępowania sądownoadministracyjnego, ale także postępowania cywilnego – przez pryzmat orzecznictwa i poglądów doktryny, przy

równoczesnej ocenie różnic zachodzących w wyniku przyjęcia dualistycznego modelu kontroli sądowej i analizie zasadności utworzenia takiego modelu. Ukazanie tych zagadnień w taki sposób można uznać za nowatorskie, gdyż do tej pory w takim ujęciu nie przedstawiono kompleksowego opracowania, a tym samym temat pracy należy uznać za trafny.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 26 kwietnia 2019 r.

2. Cel pracy i metody badawcze

Jako cel pracy określiła doktorantka odpowiedź na pytanie o konieczność przekazania sądom powszechnym kompetencji do merytorycznego orzekania w sprawach z zakresu regulacji oraz zasadność przyjętego przez ustawodawcę dualizmu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Trafnie doktorantka zauważa, że kolejne zmiany wprowadzane w przepisach ujawniają tendencję ustawodawcy do pogłębiania istniejącego dualizmu i przekazywania sądom powszechnym kompetencji do rozstrzygania odwołań od decyzji administracyjnych oraz zażaleń na postanowienia wydawanych przez organy regulacyjne.

Podstawową hipotezą badawczą określoną we wstępie jest wykazanie, że niezasadne jest utrzymywanie dychotomicznego modelu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych przez sądy powszechne i sądy administracyjne i istnieje konieczność dokonania zmian w obecnym modelu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych.

W treści pracy doktorantka założył w wstępie cel realizuje i wykazuje postawione założenia.

Podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna oraz teoretyczno-prawna. Zastosowana została też metoda komparatystyczna w celu porównania sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne oraz sądy powszechne, co służy doktorantce do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

3. Struktura pracy

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, podzielonymi na mniejsze jednostki. Ponadto w pracy wyodrębniony został wstęp, w którym doktorantka określa cel, założenia i strukturę pracy; wykaz skrótów; zakończenie, w którym zawarte jest podsumowanie przeprowadzonych analiz oraz wykaz źródeł:

literatury, orzecznictwa, aktów prawnych i innych źródeł. Rozdziały tworzą określony logiczny układ, a każdy z nich kończy się podsumowaniem, w którym doktorantka zawiera kwintesencję rozważań prezentowanych w danym rozdziale.

Przyjęta przez doktorantkę konstrukcja pracy pozwoliła na wyczerpujące przedstawienie podjętego tematu i umożliwiła przedstawienie poszczególnych zagadnień oraz logiczny i przejrzysty wywód.

4. Treść pracy

Praca składa się z pięciu rozdziałów.

Pierwszy rozdział jest niejako wprowadzający. Zatytułowany został „Działalność organów regulacyjnych” (s.15-73). Doktorantka przedstawia tu organy regulacyjne i sprawowane przez nie funkcje w sferze gospodarczej. Kolejno wyjaśnia funkcje administracji w sferze gospodarczej, wyodrębniając funkcję regulacyjną, reglamentacyjną i nadzoru gospodarczego, następnie wyjaśnia pojęcie organu regulacyjnego, które służy jej do dokonywania dalszych analiz badawczych. Wskazuje na charakterystyczne cechy tych organów: niezależność i podejmowanie działań *ex ante*. W dalszej części tego rozdziału prezentuje prawne formy działania tych organów, które podlegają sądowej kontroli. Są to decyzje administracyjne i postanowienia oraz bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. Dokonuje też analizy wydawanych decyzji przez organy regulacyjne, wymieniając decyzje w sprawach: koncesji, zezwoleń i działalności regulowanej; nałożenia kar pieniężnych; zatwierdzenia taryfy albo stawek opłat, rozstrzygania sporów cywilnoprawnych oraz decyzje nakładające inne publicznoprawne obowiązki na przedsiębiorców i o umorzeniu postępowania administracyjnego.

W treści doktorantka puentuje, że najbardziej ingerencyjną funkcją administracji publicznej w prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę jest funkcja regulacyjna, a potrzeba regulacji wynika przede wszystkim z rezygnacji państwa z monopolu w dziedzinach działalności gospodarczej świadczących usługi z zakresu użyteczności publicznej oraz ich postępującej prywatyzacji.

Rozdział drugi (s.74-125) poświęcony został jurysdykcji sądów w zakresie kontroli działalności organów regulacyjnych. Doktorantka przedstawia tu ustawowe podstawy sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych oraz środki tej kontroli, tj. skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego i odwołania oraz zażalenia do Sądu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Podkreśla w tym rozdziale konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do odwołania się od decyzji wydawanych przez organy regulacyjne zapewnione przez dyrektywy unijne, przedstawiając unormowania prawne w tym zakresie i poglądy doktryny. W dalszej części dokonuje podziału kompetencji między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi w zakresie kontroli działalności organów regulacyjnych oraz przesłanki dopuszczalności wniesienia przez uprawnione podmioty środków inicjujących postępowanie przed tymi sądami.

W podsumowaniu do tego rozdziału doktorantka zwraca uwagę, że kontrola działalności organów regulacyjnych przez sądy powszechne następuje tylko w przypadkach i w zakresie określonym w przepisach szczególnych i stanowi wyjątek od zasady, że to sądy administracyjne sprawują taką kontrolę. W razie wątpliwości co do kompetencji sądów w zakresie sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść sądów administracyjnych. Zauważa, że ustawodawca nie przyjął jednolitego kryterium podziału kompetencji między sądami w zakresie kontroli działalności organów regulacyjnych i w tym zakresie istnieje uznaniowość ustawodawcy.

Następny rozdział (s.126-159) dotyczy postępowania wyjaśniającego w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych przed WSA i SOKiK. Wskazuje tu na zakres i charakter obu rodzajów kontroli, co pozwala jej na wyodrębnienie cech charakterystycznych tych postępowań, a przede wszystkim zwraca uwagę na zachodzące między nimi rozbieżności. Do analizy tych rozbieżności przyjmuje tożsame instytucje, m.in. zasadę *reformationis in peius*, zakres postępowania dowodowego, zasadę prawdy materialnej, związanie (niewiązanie) granicami odwołania (skargi), strony i uczestników postępowań.

W podsumowaniu do tego rozdziału syntetycznie wymienia różnice między sądową kontrolą działalności organów regulacyjnych prowadzoną przez sądy administracyjne i przez SOKiK. Zauważa, że kontrola dokonana przez sąd administracyjny jest kontrolą pełną w tym znaczeniu, że sąd ten, nie będąc ograniczony zakresem zaskarżenia, wnioskami ani powołaną przez skarżącego podstawą prawną, może orzekać także co do innych aktów lub czynności podjętych przez organ regulacyjny w granicach danej sprawy administracyjnej w celu usunięcia naruszenia prawa. Co ważne, umożliwia to sądowi administracyjnemu dogłębne skontrolowanie zaskarżonej decyzji administracyjnej lub

postanowienia i w razie wykrycia nieprawidłowości, niewskazanych przez skarżącego, podjęcie odpowiednich działań. Takich możliwości nie ma zaś SOKiK, gdyż związany jest zakresem zaskarżenia i jako sąd powszechny nie może orzekać ponad żądanie strony odwołującej się.

W dalszej części podsumowania wskazuje na kolejną istotną cechę odróżniającą oba rodzaje kontroli, tj. kryterium kontroli: sąd administracyjny kontroluje działalność organów regulacyjnych pod względem jej legalności, zaś sąd powszechny – legalności, celowości i zasadności tej działalności, przy czym - na podstawie orzecznictwa - wysnuwa wnioski, że SOKiK unika badania prawidłowości działania organów regulacyjnych pod kątem zgodności z prawem procesowym (co czyni sąd administracyjny), zaśłaniając się tym, że jego celem, jako sądu powszechnego działającego w pierwszej instancji, nie jest kontrola postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny, a merytoryczne rozpoznanie sprawy z zakresu regulacji.

Kolejna różnica, zauważona przez doktorantkę, dotyczy zakresu postępowania dowodowego: przed sądami administracyjnymi jest ono ograniczone jedynie do dowodu uzupełniającego z dokumentów i to pod warunkiem, że jego przeprowadzenie jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania, natomiast przed SOKiK – nie ma ograniczenia w zakresie przeprowadzania środków dowodowych. Równocześnie doktorantka zauważa, że praktyka orzecznicza wskazuje, że dopuszczanie innych dowodów poza dokumentami znajdującymi się w aktach sprawy administracyjnej jest rzadko praktykowane przez SOKiK.

Rozdział IV (s.160-191) przedstawia orzeczenia wydawane w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Został on podzielony na dwa punkty: orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i orzeczenia SOKiK, w których doktorantka dokonuje ich charakterystyki i wskazuje na przesłanki skutkujące wydaniem określonego orzeczenia. Analizie poddaje też zakres związania organu regulacyjnego wydanymi orzeczeniami sądowymi.

W podsumowaniu zwraca uwagę na zasadniczą różnicę orzeczeń sądu administracyjnego i SOKiK. W pierwszym przypadku są to orzeczenia kasacyjne, powodujące usunięcie z obrotu prawnego rozstrzygnięcia organu regulacyjnego, bez merytorycznego rozstrzygnięcia o sprawie administracyjnej, w drugim – orzeczenia

reformatoryjne rozstrzygające sprawę z zakresu regulacji co do meritum i kończące postępowanie przed organem regulacyjnym, z wyjątkiem orzeczeń uchylających zaskarżone rozstrzygnięcie, które mają charakter orzeczeń kasacyjnych. Doktorantka jednak wskazuje, że w praktyce SOKiK częściej uchyla zaskarżone rozstrzygnięcia organów regulacyjnych, niż je zmienia. Jedynie w przypadku decyzji w sprawach administracyjnych kar pieniężnych sytuacja wygląda inaczej. Wsuwa postulat, by dokonane zostały zmiany w ustawodawstwie co do kontroli sprawowanej nad wymierzaniem oraz nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych i powierzenie tej kontroli sądom administracyjnym, nie cywilnym.

Ostatni rozdział (s.192-222) przedstawia zagadnienia dotyczące zaskarżalności orzeczeń sądu pierwszej instancji w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Doktorantka w kolejnych punktach wskazuje na: skargę kasacyjną i zażalenie do NSA – od orzeczeń WSA, apelację i zażalenie do sądu apelacyjnego oraz skargę kasacyjną do SN – od orzeczeń SOKiK. Puentuje, że oba modele sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych spełniają konstytucyjny model dwuinstancyjności postępowania sądowego. Podstawową różnicą w tym modelu jest to, że sąd apelacyjny, a także SN ma możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej i zakończenia postępowania, zaś takiej możliwości nie ma NSA. Zwraca też uwagę, że sądy administracyjne pierwszej instancji mają możliwość autokontroli wydanego przez siebie orzeczenia przed przekazaniem skargi kasacyjnej lub zażalenia do NSA, natomiast SOKiK nie może zweryfikować wydanego przez siebie orzeczenia zaskarżonego do sądu drugiej instancji, nawet jeżeli uzna zaskarżenie za zasadne.

Przedstawiona w poszczególnych rozdziałach treść pracy, dokonane wywody i przeprowadzona analiza orzecznictwa wykazują jednoznacznie znajomość przez doktorantkę problematyki i umiejętność dokonywania dogłębnej analizy prezentowanych poglądów i orzeczeń. Stwierdzam też, że w pracy rozwinięty został w pełni temat zakreślony jej tytułem.

Zakończenie pracy (s.223-228) zawiera poszerzone wnioski i spostrzeżenia doktorantki co do prezentowanych zagadnień. W konkluzji stwierdza, że nie ma zasadnych argumentów przemawiających za przekazaniem sądom powszechnym jurysdykcji w zakresie kontroli działalności organów regulacyjnych ponieważ sądy administracyjne

równie dobrze mogą sprostac temu zadaniu, tym bardziej że te sądy taką kontrolę sprawują w zakresie nie zastrzeżonym dla sądów powszechnych. Nie ma też przesłanek do przyjętego podziału kompetencji w zakresie kontroli działalności organów regulacyjnych między sądy powszechne i sądy administracyjne, a co więcej podział ten nie jest oparty o przejrzyste i jednolite kryterium, a raczej nosi cechy dowolności oraz przypadkowości.

Lektura pracy, dokonana analiza poglądów doktryny i orzecznictwa dała doktorantce możliwość wykazania zakładanej hipotezy, że niezasadne jest utrzymywanie dychotomicznego modelu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych przez sądy powszechne i sądy administracyjne i istnieje konieczność dokonania zmian w obecnym modelu tej kontroli. Wskazuje, że w strukturze sądownictwa to sądy administracyjne powinny spełniać rolę wyspecjalizowanych sądów w zakresie spraw administracyjnych, w tym spraw z zakresu regulacji, jednak określenie przyszłego modelu kontroli działalności organów regulacyjnych wymaga pogłębionej i rzetelnej debaty naukowej z udziałem praktyków.

Doktorantka logicznie i przekonująco formułuje wnioski na tle dotychczasowych poglądów i orzecznictwa, prezentując też postulaty *de lege ferenda*.

W zakończeniu oceny merytorycznej pracy można jeszcze dodać, że doktorantka przestrzegała obowiązującej dyscypliny badawczej i przedstawiała kolejne zagadnienia przy zachowaniu właściwych proporcji, umiejętnie oceniając poglądy doktryny i praktyczne stosowanie prawa widoczne w orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Trzeba zauważyć, że wnioski, które formułowała na tle porównawczym, były poparte bogatym materiałem źródłowym uwidocznionym w sporządzonych na końcu pracy wykazach, zwłaszcza na podkreślenie zasługuje tu analiza badawcza licznego orzecznictwa. Doktorantka, dokonując analizy postępowań przed SOKiK za lata 2013-2018, nie tylko oceniała wydawane orzeczenia, ale również analizowała postępowania pod kątem dopuszczenia w ich toku dowodów innych aniżeli z dokumentów zgromadzonych w sprawie administracyjnej (opinii biegłych, zeznań świadków, przesłuchania stron), jak również oddalenia takich wniosków dowodowych. Świadczy to rzetelności doktorantki w pisaniu niniejszej pracy.

5. Strona formalna pracy

Ogólnie można powiedzieć, że pod względem formalnym praca napisana została starannie, zrozumiałym prawniczym językiem. Doktorantka posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego, a także postępowania cywilnego. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez doktorantkę ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu prezentowanej problematyki. Błędy stylistyczne i interpunkcyjne są nieliczne.

Wykazy są rzetelnie sporządzone, znajdują swe odzwierciedlenie w przypisach. Stan prawny jest aktualny i należycie udokumentowany. W sposób bardzo czytelny sporządziła wykaz aktów prawnych, dzieląc je na umowy międzynarodowe, akty prawa unijnego i akty prawa krajowego. Pozostałe wykazy również sporządzone zostały bez błędów.

6. Wniosek końcowy

Podsumowując, stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest dojrzałym i rzetelnym opracowaniem aktualnego zagadnienia naukowego. W pracy dokonano analizy materiału normatywnego, przeglądu różnych stanowisk doktryny, zaprezentowano obszerne orzecznictwo TK, sądów administracyjnych (NSA i WSA) oraz sądów powszechnych (SOKiK, sądów apelacyjnych) i SN – wszystko w celu ukazania istoty sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Doktorantka dokonała wnikliwej konfrontacji poglądów doktryny z zakresu prawa i postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego oraz w zakresie niezbędnym – postępowania cywilnego z orzecznictwem wyrażającym praktykę stosowania prawa. Mimo, że w niektórych miejscach pracy wywody były bardzo ogólne, zwłaszcza w odniesieniu do postępowania cywilnego, to można stwierdzić, że doktorantka wykazała, że jest badaczem bardzo dociekliwym i to w zakresie gałęzi prawa, które w odniesieniu do prezentowanej problematyki łączą się ze sobą.

W konkluzji stwierdzam zatem, że rozprawa doktorska mgr Angeliki Kurzawy pt. „Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych” zasługuje na w pełni pozytywną ocenę. Przedstawione uwagi w niczym tej oceny nie dyskwalifikują. Spojrzenie na prezentowane zagadnienia z punktu widzenia prawa i postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego oraz postępowania cywilnego w aspekcie porównawczym jest

podejściem nowatorskim, z którym doktorantka poradziła sobie bardzo dobrze. Rozprawa potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Zaprezentowana metoda badań i sposób przedstawienia podjętego tematu uzasadniają stwierdzenie, że rozprawa ta odpowiada w pełni ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim. Wnioskuje więc o dopuszczenie Pani mgr Angeliki Kurzawy do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Słuchaj' followed by a stylized flourish.