

Dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiIZ

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania

## **Recenzja rozprawy doktorskiej**

**mgr Alicji Joanny Pawłowskiej**

***"Prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetyki. Uniwersalizacja usług powszechnych na przykładzie społecznie wrażliwych odbiorców energii elektrycznej"***

### **I. Uwagi ogólne**

Przedstawiona do recenzji rozprawa autorstwa Pani mgr Alicji Joanny Pawłowskiej przygotowana została pod opieką naukową prof. dr hab. Kazimierza Strzyczkowskiego. Merytoryczna część rozprawy liczy 324 strony, 31 stron dedykowanych jest bibliografii i zestawieniom źródeł (akty prawa UE i krajowego, decyzje Komisji, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Unii Europejskiej, polskiego Trybunału Konstytucyjnego i polskich sądów).

Rozprawa podzielona jest na trzy rozdziały. Rozprawę otwiera *Wstęp*, w którym Autorka prezentuje cele pracy, problem badawczy, uzasadnienie tematu oraz przyjętą metodologię. Każdy z trzech rozdziałów podzielony został na podrozdziały, w ramach których z kolei Autorka wyodrębniła za pomocą śródtytułów dalsze jednostki redakcyjne - nie mają one jednak żadnego odzwierciedlenia w prezentowanej na początku strukturze pracy (spisie treści). Podział treści pomiędzy poszczególne rozdziały jest uzasadniony merytorycznie, natomiast ilościowo rozdział pierwszy, liczący prawie 130 stron, przeważa nad pozostałymi dwoma rozdziałami. Przyjęta struktura pracy jest co do zasady prawidłowa, chociaż rozdział drugi *"Ewolucja podejścia do prospołecznej ingerencji na przykładzie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych"* w swojej warstwie strukturalnej jest zbyt mało problemowy; lektura spisu treści sprawia wrażenie, że rozdział ten ma charakter stricte opisowy (wskazują na to tytuły dokumentów użyte w roli tytułów podrozdziałów), podczas

gdy w rzeczywistości Autorka podnosi w tym rozdziale wiele szczegółowych problemów, które powinna była "zapowiedzieć" już na poziomie tytułów jednostek redakcyjnych.

Rozprawa mieści się w obszarze badawczym prawa gospodarczego publicznego, w jego subobszarach w postaci prawa regulacji sektorowej (prawa regulacji sektorów infrastrukturalnych) i prawa energetycznego. Liczne, i jak najbardziej zasadne, są również odniesienia do prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego. W pracy omawiane są również zagadnienia należące do sfery prawa konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz U. z 2014 r., poz. 1852) rozprawa doktorska "(...) powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (...) oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej (...) oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (...)".

## **II. Oryginalne rozwiązanie problemu naukowego**

Uwzględniając ustawowe wymogi dla uzyskania stopnia doktora (nauk prawnych) należy w pierwszej kolejności dokonać oceny tego, czy podjęta przez Autorkę tematyka stanowi w swej istocie "problem naukowy".

Na wstępie należy podkreślić, że tematyka rozprawy jest bardzo aktualna, samo jej podjęcie uważam za istotny wkład w rozwój badań i piśmiennictwa prawa gospodarczego publicznego. Jak dotąd przedstawiciele doktryny tej dyscypliny prawa nie poświęcali regulacji prospołecznej znaczącej uwagi - problem tego kierunku rozwoju regulacji sektorów infrastrukturalnych był w literaturze jedynie odnotowywany. Jednocześnie badania nad problematyką społecznej orientacji regulacji sektorów infrastrukturalnych mają ogromny potencjał, odpowiadają bowiem realnym oczekiwaniom społecznym wielu środowisk: prosumentów, przedsiębiorców, czy wreszcie - kreatorów polityk publicznych (przedstawicieli zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej). Autorka zresztą sama wielokrotnie podkreśla wagę społecznego i gospodarczego wymiaru podejmowanej przez siebie tematyki. Wyrażam przekonanie, że poprzez wybór tematyki badawczej Autorka rzeczywiście dążyła do rozstrzygnięcia oryginalnego rozwiązania problemu naukowego.

Na pozytywną ocenę zasługuje również okoliczność, że tematyka rozprawy została zawężona na dwóch poziomach: po pierwsze, do wybranego aspektu regulacji prospołecznej, określanego jako "uniwersalizacja usług powszechnych"; po drugie, do uniwersalizacji usług

dla wskazanej tylko grupy "społecznie wrażliwych odbiorców energii elektrycznej". Temat rozprawy doktorskiej właściwie i wystarczająco precyzyjnie definiuje oryginalny problem naukowy, jaki Autorka zdecydowała się rozwiązać w przedłożonej pracy.

O ile na poziomie tytułu problem badawczy został zdefiniowany w sposób bardzo czytelny, o tyle już w zakresie definiowania celów badawczych rozprawy owej przejrzystości brakuje. We "Wstępie" Autorka w czterech różnych miejscach deklaruje cel pracy, za każdym razem określając go nieco odmiennie. Na s. 7, w pierwszym zdaniu "Wstępu" czytamy, że *"Celem niniejszej pracy jest omówienie prospołecznej ingerencji regulacyjnej w kontekście uniwersalizacji usług powszechnych, prowadzącej do zmiany roli państwa w sektorze energetycznym w świetle nowego zjawiska, jakim jest wrażliwość energetyczna odbiorców końcowych"*. Cel rozprawy definiowany jako "omówienie" nie odpowiada w moim przekonaniu wymogom stawianym przez ustawodawcę przed kandydatami do uzyskania stopnia doktora - samo omówienie (opisanie, relacjonowanie) może być traktowane co najwyżej jako narzędzie do osiągnięcia konkretnego celu badawczego, którym samo "omówienie" zdecydowanie nie jest. Następnie na s. 9 Autorka deklaruje, że *"Celem pracy jest z jednej strony zidentyfikowanie obszarów regulacji prospołecznej, która ze względu na zakres praw i obowiązków w ramach usług powszechnych wymagają zmian, jak również wskazanie właściwego kierunku tych zmian z wykorzystaniem narzędzi prawnych"*. Następnie, kilka wierszy dalej, również na s. 9, Autorka pisze, że *"Celem pracy jest zatem zarówno określenie miejsca prospołecznej ingerencji regulacyjnej w sektorze energetycznym oraz jej celów w kontekście dotychczasowej roli ingerencji regulacyjnej w sektorach infrastrukturalnych, podstaw prawnych w obowiązującym stanie prawnym (...), a także szczegółowa analiza istoty oraz charakteru prawnego usług powszechnych realizujących interes publicznych w liberalizowanych sektorach"*. O ile "określenie miejsca ingerencji regulacyjnej" może być z powodzeniem celem badawczym, o tyle już "analiza" jest jedynie narzędziem osiągnięcia tego celu. Wreszcie, na s. 10 można przeczytać, że *"Praca niniejsza ma więc także na celu wskazanie najbardziej racjonalnych środków (narzędzi), które umożliwią osiągnięcie celów wynikających z aksjologii prawa energetycznego"*. Z treści "Wstępu" nie wynika wprost, czy wskazane tam cele są ze sobą powiązane, czy występują między nimi relacje hierarchiczne, czy przynajmniej relacja od ogółu do szczegółu. Dopiero w końcu "Wstępu", po zapoznaniu czytelnika z licznymi celami rozprawy, Autorka wskazuje: *"W rozprawie przyjmuję więc założenie, zgodnie z którym prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetycznym, przykładem której jest system wsparcia odbiorców*

wrażliwych energii elektrycznej jest efektem aksjologii prawa energetycznego, która poprzez zakres uwzględniania elementów społecznych dokonała wyodrębnienia z aksjologii prawa gospodarczego publicznego" (s. 10). Ta, skądinąd trafna, hipoteza, w istocie dowodzona w treści pracy, nie znajduje jednak właściwego odzwierciedlenia w tytule rozprawy. Kluczowe dla sformułowanej przez Autorkę hipotezy i dla prowadzonych następnie rozważań pozostaje pojęcie "aksjologii", do którego tytuł rozprawy w żaden sposób nie nawiązuje. Co więcej, we "Wstępie" odnajdujemy listę piętnastu pytań, które - zdaniem Autorki - mają służyć weryfikacji przedstawionej hipotezy. Jeśli pytania badawcze mają służyć takiemu celowi, muszą one mieć charakter "operacyjny", przez co rozumiem, że muszą pozwolić na uzyskanie zasobu "twardej" wiedzy niezbędnej do wypracowania wniosków pozwalających na ostateczną weryfikację hipotezy (do takich pytań operacyjnych zaliczam np. pytanie "Na czym polegają zjawiska wrażliwości i ubóstwa energetycznego?" czy "Na czym polega zawodność instrumentów antymonopolowych w odniesieniu do celów publicznych w sektorze energetycznym?"). Autorka natomiast na liście pytań, które miałyby pomóc zweryfikować przedstawioną hipotezę, umieściła pytania, które same w sobie są obszernymi (i bardzo ciekawymi) problemami badawczymi (np. "Czy można mówić o odrodzeniu czy zmierzchu koncepcji usług powszechnych?"). Trudno uznać, że Autorka będzie w stanie odpowiedzieć na te pytania w sposób na tyle wyczerpujący, aby efektywnie zweryfikować postawioną przez siebie hipotezę.

Sposób, w jaki "Wstęp" rozprawy prezentuje hipotezę i cele rozprawy, zwłaszcza w kontekście samego jej tytułu, jest w moim przekonaniu mało przejrzysty i chaotyczny. Na poziomie definiowania celów rozprawy zupełnie zatraciła się precyzja, z jaką Autorka sformułowała tytuł pracy. Wrażenie chaosu prowadzonych rozważań pogłębia przyjęta "nieformalna" (tj. nieodzwierciedlona w spisie treści) struktura pracy. Jak wspomniano już powyżej, Autorka posługuje się w ramach rozdziałów wieloma śródtytułami, często dla opisanego wątków pobocznych, przyczynkarskich, komentatorskich, niekoniecznie mieszczących się w głównym nurcie rozważań wyznaczanych przez tytuł rozdziału czy podrozdziału. Przykładowo, rozdział 1. "Ponadnarodowe i krajowe ramy sektora energetycznego wyznaczające zakres ingerencji" zawiera podrozdział 1.2. "Prospołeczna ingerencja a zmiany w pojmowaniu roli sektora", a następnie podpodrozdział 1.2.1 "Zmiany instytucjonalne" - w ramach tego ostatniego znajdują się takie śródtytuły jak: "Kryzys elementem inicjującym zmiany" (s. 21), "Konkurencja jako kluczowy cel Wspólnoty" (s. 22), "Wyodrębnienie celów polityki energetycznej" (s. 23), "Nowa sytuacja odbiorców energii

*elektrycznej"* (s. 25), *"Kolejny krok na drodze do liberalizacji sektora"* (s. 26), *"Strategia Lizbońska odpowiedzi na problemy sektora?"* (s. 28), itd. Pomijając fakt, że cała treść podrozdziału 1.2. dotyczy unijnej rzeczywistości gospodarczej i prawnej, co nie zostało zaznaczone w tytule, to taki sposób ukształtowania treści (silne rozczłonkowanie treści) sprawia, że w wielu miejscach rozprawy zakłócona zostaje przejrzystość i jasność wyводу, niekiedy czytelnik nie ma pewności, czy Autorka prezentuje fakty, czy też własne opinie (dzieje się tak w dużej mierze wskutek posługiwania się ocennymi śródtytułami, np. podrozdział 1.2.1. *"Doświadczenie podstawą kompromisu - III pakiet liberalizacyjny"* (s. 35), *"Protekcjonizm obywatelski czy społeczna funkcjonalizacja konkurencji?"* (s. 66), *"Stare z nowym - złoty środek?"* (s. 151).

Rekonstrukcji rzeczywistego celu pracy nie sprzyja także brak ustaleń terminologicznych - tytuł i "Wstęp" nie definiują bowiem takich, często używanych przez Autorkę pojęć, jak "uniwersalizacja usług powszechnych", czy "funkcjonalizacja konkurencji". Szczególnie dotkliwy wydaje mi się brak choćby ramowego nakreślenia sposobu, w jaki Autorka definiuje pojęcie "interesu publicznego" - kategorią tą w rozprawie operuje bardzo często i to - najwyraźniej - w wielu sensach (np. pisząc: *"(...) analiza założeń Unii Energetycznej wskazuje na kierunki ingerencji, którą mają podjąć państwa członkowskie w ramach realizacji szeroko rozumianego interesu publicznego"* (s. 43); *"W tym sensie uniwersalizacja usług powszechnych będzie wiązała się również kategorią realizacji interesu publicznego"* (s. 58). Naturalnie trudno oczekiwać przedstawienia jednoznacznych definicji tych pojęć (zjawisk), jednak jako że są one kluczowe dla rozważań prowadzonych w całej pracy, powinny zostać bliżej scharakteryzowane już na początku rozważań.

Lektura całości rozprawy skłania mnie do wniosku, że jej rzeczywistym celem była weryfikacja hipotezy, że zmieniająca się aksjologia prawa energetycznego, przejawiająca się m.in. w uniwersalizacji usług powszechnych, powinna znaleźć odzwierciedlenie w nowym modelu regulacji prospołecznej, proponowanym przez Autorkę w rozdziale trzecim rozprawy.

Mimo wskazanych powyżej wątpliwości uznaję, że w przedstawionej do recenzji rozprawie skutecznie podjęta została próba zdefiniowania oryginalnego problemu naukowego.

### **III. Ogólna wiedza teoretyczna kandydata w danej dyscyplinie naukowej**

Tematyka rozprawy mieści się w zakresie prawa gospodarczego publicznego i wymaga znajomości tegoż, ze szczególnym uwzględnieniem prawa energetycznego. Należy podkreślić, że odniesienia do prawa gospodarczego publicznego są w pracy bardzo liczne. Mimo często podkreślanej przez Autorkę specyfiki sektora energetycznego i jego regulacji w rozprawie podjęto wiele prób osadzania konkretnych instrumentów prawa energetycznego w szerszym kontekście czy to regulacji sektorowej (regulacji sektorów infrastrukturalnych), czy to prawa gospodarczego publicznego. Rozważania są zatem prowadzone z odniesieniem do: (1) regulacji kształtujących prawo gospodarcze publiczne jako takie, (2) regulacji sektorów infrastrukturalnych jako specyficznego subobszaru prawa gospodarczego publicznego, (3) regulacji prawa energetycznego. Dodatkowo, rozważania prowadzone są dwupoziomowo: na gruncie prawa unijnego i prawa krajowego. Tak ukształtowany zakres rozważań doskonale oddaje multicentryczny (w różnych sensach) charakter współczesnych porządków prawnych. Próby syntetyzowania wniosków, przenoszenia ustaleń kwestii szczegółowych na poziom rozważań bardziej ogólnych (systemowych) świadczą o umiejętnościach syntetyzowania wiedzy.

Wyróżniającą cechą rozprawy jest rzetelnie przedstawiona charakterystyka sektora energetycznego, zwłaszcza wyzwań związanych z poszczególnymi etapami liberalizacji w Polsce i UE. Autorka nie tylko potrafi sprawnie opisać te procesy, ale widać także, że doskonale rozumie ich istotę. Wiedzę Autorki w obszarze funkcjonowania sektora energii najlepiej oddaje podrozdział 1.1. "*Sektor i energia - specyfika determinująca podejście*" (s. 13 i n.), w którym Autorka zajmuje się m.in. wskazaniem różnicy między pojęciem sektor sieciowy a sektor infrastrukturalny (s. 16-17). Ze względu na podjętą tematykę rozważania nad sferą gospodarczą w powiązaniu ze sferą prawną są niezbędne - postulat ten oceniana rozprawa w pełni realizuje.

W rozdziale 1. "*Ponadnarodowe i krajowe ramy sektora energetycznego wyznaczające zakres ingerencji*" Autorka wyczerpująco prezentuje zmiany, jakie zachodziły w unijnej regulacji sektora energetycznego. Analizie poddane zostały nie tylko akty "twardego" prawa (traktaty, dyrektywy), ale także - co w zasadzie najistotniejsze z punktu widzenia rozważań nad wartościami leżącymi u podstaw regulacji prawnych - dokumenty o charakterze strategicznym i te kształtujące politykę publiczną (komunikaty Komisji). Również w rozdziale 1. Autorka podejmuje rozważania nad pojęciem usług powszechnych (podrozdział 1.2.2. "*Usługi powszechne*"). A.J. Pawłowska słusznie dostrzega zamęt terminologiczny związany z pojęciami "usługi powszechne", "usługi publiczne", "usługi w ogólnym interesie

gospodarczym", "usługi w interesie ogólnym". Próbując określić wzajemne powiązania między tymi pojęciami, Autorka odwołuje się przede wszystkim do komunikatów Komisji i polskiej literatury przedmiotu - w moim przekonaniu wśród źródeł zdecydowanie brakuje odwołań do orzecznictwa (są, ale nieliczne) oraz do poglądów zagranicznych doktrynerów, w zbyt wąskim zakresie wykorzystany został także kontekst art. 106 TFUE. Nie jest natomiast dla mnie zrozumiałym, dlaczego w ostatniej części podrozdziału 1.2. *"Prospołeczna ingerencja a zmiany w pojmowaniu roli sektora"*, w podpodrozdziale 1.2.3. *"Zmiany w warstwie aksjologicznej"* na powrót Autorka podnosi problematykę częściowo omówioną już w podpodrozdziale 1.2.1, pisząc np. o "emancypacji celów sektorowych" w UE (s. 64-65). W ramach tego samego rozdziału w jednym miejscu znajdujemy informację o tym, że "największą (...) zmianę dla sektora i odbiorców przyniósł Traktat z Lizbony, poświęcający sektorowi osoby, XXI tytuł" (s. 34), a następnie że "Podsumowaniem inicjatyw z tego zakresu był natomiast Traktat z Lizbony, po raz pierwszy poświęcający energetyce odrębny tytuł" (s. 72). Zamysł omówienia w jednej części rozdziału treści aktów prawnych i dokumentów polityki energetycznej, zaś w drugiej części - aksjologicznych podstaw tychże, powoduje, że czytelnik ma prawo być znużony częstymi powtórzeniami treści. Należy jednak podkreślić, że mimo niefortunnej konstrukcji rozdziału, rozważania nad wartościami leżącymi u podstaw poszczególnych unijnych inicjatyw legislacyjnych są ciekawe, obszerne, dobrze osadzone w materiale źródłowym.

Podrozdział 1.3. *"Historyczne i aksjologiczne zmiany w krajowym sektorze energetycznym"* także podejmuje wątki europejskie, rozpoczyna się od rozważań nad wpływem prawa europejskiego na polskie regulacje (s. 79), zasadnicze zmiany prawa energetycznego w zakresie objętym tematyką prac omówione są w podrozdziale 1.3.1 *"Zmiany instytucjonalne"*, który to tytuł wydaje się nie przystawać do prezentowanych treści - Autorka omawia w tym podrozdziale nie tyle bowiem instytucje (choćby w rozumieniu "instytucje prawne"), ile cele przyjmowanych w Polsce regulacji, także w kontekście dokumentów o charakterze strategicznym i planistycznym. Aksjologię polskiego prawa energetycznego (rozumianego szeroko *"jako zbiór regulacji prawnych, kształtujących sektor energetyczny"* (s. 92)), Autorka omawia w ramach podrozdziału 1.3.2. *"Zmiany w warstwie aksjologicznej"*. Wśród uwag krytycznych dotyczących przyjętej struktury rozprawy i podziału treści na pierwsze miejsce wysuwa się kwestia tego, że jakże ciekawą i nowatorską problematykę kształtowania aksjologii regulacji sektora energetycznego przez Konstytucję RP Autorka zamyka w kilku śródtytułach, niewyodrębnionych w spisie treści, podczas gdy te

właśnie rozważania uważam za jedną z najlepszych i najbardziej oryginalnych fragmentów pracy, którego treść rzutuje zresztą na kształt proponowanego przez Autorkę w dalszej części pracy modelu regulacji prospołecznej. Na uwagę zasługują rozważania nad wzajemnymi relacjami celów prawa energetycznego i polityki energetycznej państwa (s. 93 i n.). Już w tym miejscu Autorka formułuje wniosek o kapitalnym znaczeniu dla postawionej hipotezy, twierdząc, że *"ochrona odbiorców wrażliwych nie jest związana z pojawieniem się nowej wartości w podstawie aksjologicznej prawodawcy. Konieczność zapewnienia godnej egzystencji obywatelom m.in. poprzez umożliwienie korzystania z taniej i dobrej jakości energii istniała bowiem od dawna (w ramach zapewniania dostępności usług powszechnych). Jednak zmiany w sektorze (liberalizacja, prywatyzacji i wprowadzenie konkurencji) zagroziły tej wartości, co spowodowało konieczność podjęcia działań zaradczych ze strony państwa gwaranta"* (s. 98).

W ramach podrozdziału 1.3. *"Historyczne i aksjologiczne zmiany w krajowym sektorze energetycznym"* znalazły się również - jako podrozdział 1.3.4. - rozważania nad problematyką wspólnej aksjologii sektorowej. Choć są one interesujące, są wyrazem nowatorskiego podejścia do zagadnienia aksjologii, to wątpliwości może budzić okoliczność, czy są one niezbędne z perspektywy tematyki rozprawy, oraz czy należy je prowadzić akurat w tym miejscu rozważań. Mimo, że jak podkreśla Autorka: *"główne tezy niniejszej pracy opierają się na przekonaniu o specyficznych cechach sektora energetycznego i dobra, jakim jest energia (...)"* (s. 104), podejmuje się porównania aksjologii (w obszarze dostępu do usługi powszechnej) trzech sektorów: energetycznego, telekomunikacyjnego i pocztowego. Przeprowadzona analiza skłania Autorkę do wniosku, że *"w tym przypadku można mówić o wspólnej aksjologii sektorowej, uwzględniającej nie tylko elementy prokonkurencyjne, ale także konieczność zapewnienia określonym odbiorcom dostępu do niektórych dóbr (dostęp do usług powszechnych) (...)"* (s. 112), jednocześnie Autorka stwierdza, że *"Wspólna aksjologia nie wyklucza jednak występowania różnic między analizowanymi sektorami, wynikającymi ze specyfiki związanej z przedmiotem wykonywanej w nich działalności"* (s. 112).

W podrozdziale 1.4.1. *"Ingerencja za pomocą prawa antymonopolowego"* Autorka próbuje ocenić, czy regulacje prawa ochrony konkurencji mogą być wykorzystane w celu osiągnięcia założonych przez prawodawcę celów prospołecznych sektora energetycznego (s. 119). W treści tego podrozdziału Autorka skupia się jednak przede wszystkim na porównawczym zestawieniu regulacji sektorowej i regulacji ochrony konkurencji, niewiele miejsca poświęcając aksjologii prawa ochrony konkurencji, w tym zwłaszcza

przywoływanego przez Nią art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przeprowadzone przez Autorkę badanie celów realizowanych przez prawo konkurencji uznaje za zdawkowe i wyrywkowe, o czym świadczy powoływanie się w zasadzie na jednego przedstawiciela doktryny (M.K. Kolasiński). Za istotny brak uznaje nieobecność odniesień do popularnej i mocno ugruntowanej w prawie konkurencji doktryny dobrobytu konsumentów (*consumer welfare*), wskazywanego jako ultimatywny cel ochrony konkurencji nie tylko przez badaczy prawa antymonopolowego w Stanach Zjednoczonych, ale także w Polsce (w literaturze krajowej pisali o doktrynie dobrobytu konsumentów pisali m.in. T. Skoczny, D. Miąsik, G. Materna); dobrobyt konsumentów był deklarowany jako cel krajowego prawa ochrony konkurencji w dokumencie programowym Prezesa UOKiK "Polityka ochrony konkurencji i konsumentów", przyjętym w 2015 r.). Autorka podejmuje co prawda trop konsumencki w omawianym podrozdziale wyrażając pogląd, że *"Także orzecznictwo potwierdza to przekonanie, wskazując, że prawo ochrony konkurencji służy również ochronie szeroko rozumianego interesu publicznego, w którym mieści się także ochrona konsumentów"* (s. 120). Konstatację tę uważam jednak za niewystarczającą, wątek wspólnych celów aksjologicznych prawa antymonopolowego i prospołecznej regulacji sektorowej zasługuje na głębsze analizy.

Treść podrozdziału 1.4.3. *"Regulacja prospołeczna - nowy rodzaj regulacji"* jest wyrazem niezwykle ambitnego podejścia do problematyki rozprawy. Tytuł podrozdziału zawiera co prawda znak zapytania, jednak w istocie Autorka od początku rozprawy prezentuje w zasadzie pogląd o zasadności wyodrębniania *"nowego rodzaju interwencji w sektorze, czyli interwencji zorientowanej na cele prospołeczne"* (s. 141).

Rozdział 2. *"Ewolucja podejścia do prospołecznej ingerencji na przykładzie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych"* zawiera w pierwszej kolejności analizę i ocenę projektów legislacyjnych, które miały na celu zmiany założeń i instrumentów wsparcia odbiorców wrażliwych. Analiza ta jest kompleksowa, wyczerpująca i bardzo drobiazgowa. Rzeczywiście rozdział ten daje ogłęd co do tego, w jakim kierunku zmierzały zmiany systemu wsparcia odbiorców. Co istotne, Autorka nie obawia się formułowania często dość ostrych osądów. W podrozdziale 2.1. z powodzeniem zastosowana została metoda analizy materialnych źródeł prawa.

Podrozdział 2.2. *"Aksjologiczne uzasadnienie pomocy"*, nawiązując do przedstawionych uprzednio projektów aktów normatywnych, analizuje stosunek decydentów do wartości, jakie miałyby być realizowane za pomocą proponowanych instrumentów.

Autorka sprawnie identyfikuje ewolucję tego podejścia, potrafi wskazać zarówno ułomności polegające na braku uwzględnienia określonych wartości, pisząc np. *"(...) należy zauważyć, że zaproponowane rozwiązania w żaden sposób nie motywują i nie stymulują odbiorców do poprawy ich sytuacji życiowej (...), a tym bardziej do życiowego usamodzielnienia się odbiorcy wrażliwego"* (s. 188). Stanowisko Autorki wobec propozycji legislacyjnych (lub prelegislacyjnych) jest z reguły właściwie uzasadnione, a zidentyfikowane zmiany - prawidłowo opisane jako postęp lub regres (s. 190) - Autorka przyjmuje przy tym perspektywę potrzeby wprowadzenia instrumentów regulacji prospołecznej służących poprawie sytuacji odbiorców wrażliwych. Analiza propozycji normatywnych oraz leżącej u ich podłoża aksjologii doprowadziła Autorkę do zdecydowanej konkluzji, że *"(...) cele (aksjologia) nie współgrają ze środkami (...). Nie można więc mówić o zachowaniu wymogu proporcjonalności ingerencji ze względu na realizowane cele (aksjologię)"* (s. 192). Inne konkluzje zawarte w tym rozdziale są równie dojrzałe, realizując przy tym założenia badawcze rozprawy.

Podrozdział 2.3. *"Skuteczność instrumentów regulacyjnych w sektorze energetycznym"* wykracza znacznie poza deklarowany zakres badań konstytuowany przez instrumenty na rzecz odbiorców wrażliwych. Nie negując samej potrzeby wprowadzenia do rozprawy rozważań dotyczących tej problematyki, należy wskazać, że Autorka nie zaproponowała żadnych konkretnych miar (wskaźników) owej skuteczności instrumentów, poprzestając jedynie na określeniu kryteriów oceny skuteczności, za które przyjęła realizację celów. Ocena skuteczności instrumentów regulacyjnych prowadzona jest w dużej mierze w oparciu o treść norm prawnych, ma więc ona charakter postulatywny, podczas gdy pojęcie skuteczności należy wiązać przede wszystkim ze stosowaniem prawa (wyjątkiem są tutaj dane przytoczone w przypisie 884 na s. 198). Wydaje się, że celem Autorki w tym podrozdziale była nie tyle ocena skuteczności norm, ile ocena korelacji między założonymi/deklarowanymi przez ustawodawcę celami/wartościami a istotą konkretnych instrumentów regulacyjnych. Przyjmując taką perspektywę zaproponowaną przez Autorkę analizę należy ocenić jako prawidłową merytorycznie i metodologicznie (właściwy podział na instrumenty ingerencji bezpośredniej i pośredniej).

Podrozdział 2.3.3. *"System wsparcia odbiorców wrażliwych"* identyfikuje instrumenty regulacyjne służące określonej grupie odbiorców. Autorka nie poprzestaje jedynie na opisie instrumentów, ale w wielu miejscach dokonuje oceny czy to indywidualnych narzędzi, czy to całego systemu, stawiając wręcz - jak sama to określa *"kontrowersyjną tezę"* (choć teza ta w

świetle prezentowanych analiz wydaje się nie tyle kontrowersyjna, ile racjonalna) - "(...) *z obecny system de facto petryfikuje negatywne zjawiska związane z wrażliwością energetyczną, zamiast je ograniczać*" (s. 230). Za kardynalny błąd systemowy Autorka uznaje niewłaściwą definicję (identyfikację) odbiorców wrażliwych społecznie (s. 230). Omawiany podrozdział wskazuje zresztą na nieskuteczność systemu wsparcia nie tylko na poziomie postulatywnym, ale także z odwołaniem się do konkretnych danych (np. *śródtytuł "Nieskuteczność transferów pieniężnych"* s. 235-236). Na uznanie zasługuje okoliczność, że zidentyfikowane przez siebie słabości i wady istniejącego systemu Autorka konsekwentnie eliminuje w zaproponowanym w rozdziale 3. nowym modelu regulacji prospołecznej.

Znajomość zasad funkcjonowania i regulacji sektora energetycznego Autorka potwierdziła także poprzez objęcie rozdziałem 2 analiz poświęconych społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców energetycznych w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym (podrozdział 2.4.).

W rozdziale 3. "*Nowy model regulacji prospołecznej*" Autorka proponuje nowe rozwiązania, jakie należałoby wprowadzić do systemu prawnego, aby zapewnić efektywność regulacji oraz zgodność (zasad, instrumentów ingerencji) z zasadami i wartościami prawa gospodarczego publicznego (s. 246). Autorka słusznie zastrzega, że jej propozycje należy traktować raczej jako postulaty *de lege ferenda* niż *de lege lata* (s. 246), zaś proponowany model określa jako "alternatywny" (s. 247). W świetle tych deklaracji pewne zdumienie budzi *śródtytuł "Nowe rozwiązania kontynuacją dotychczasowych"* (s. 246-247), z kolei *superfluum* jest *śródtytuł "Rozwiązania na przyszłość"* (s. 247-248), skoro rozdział poświęcony jest nowemu (podkr. - AJG) modelowi. Tytułowy model został skonstruowany przez Autorkę z 4 elementów: celu, środków niezbędnych do osiągnięcia celu, realizacja środków, kontrola funkcjonowania systemu. Można uznać, że propozycja modelu ma charakter kompleksowy, uwzględniający wszystkie niezbędne składowe. Jeśli chodzi o pierwszy element, sprowadza się on do określenia aksjologii regulacji sektora energetycznego, Autorka sprawozdaje tutaj problematykę aksjologii unijnych dyrektyw liberalizacyjnych, co stanowi powtórzenie już po raz trzeci treści uprzednio omówionych w pracy. Podrozdział poświęcony aksjologii sektora jest w dużej mierze oparty na reasumpcji możliwych do odkodowania wartości w systemie unijnym i krajowym, proponowane przez Autorkę *novum* polega na wprowadzeniu "*konstytucyjnej regulacji dostępu do energii w postaci nowego prawa, dodanego do obowiązującego katalogu wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (...)*" (s. 259). Żałuję, że rozważania na temat alternatywnych sposobów "dowartościowania" prawa dostępu

do energii (jak np. uznanie prawa do energii za dobro osobiste w świetle art. 23 KC) zostały sprowadzone do przypisu (nr 1066) i nie znalazły się w głównym nurcie rozważań. Należy zresztą zaznaczyć, że koncepcja ujmowania prawa do energii jako konstytucyjnego prawa człowieka nie jest oryginalnym pomysłem Autorki, co zresztą sama zastrzega (s. 263 i n.). Całość rozważań nad przydaniem prawu dostępu do energii szczególnego, konstytucyjnego statusu uznaję za bardzo interesujące, dobrze osadzone w poglądach doktryny, Autorka uwzględnia też nowoczesne tendencje prawodawcze wskazując np. na analogię między prawem dostępu do energii a prawem dostępu do Internetu jako potencjalnym prawem człowieka chronionym konstytucyjnie (s. 266).

Kontrapozycją dla proponowanego przez Autorkę modelu regulacji prospołecznej są obce systemy regulacyjne, w tym w szczególności opisany bardziej precyzyjnie model brytyjski. Autorka słusznie skoncentrowała się głównie na jednym wybranym modelu, gdyż szersze rozważania tych kwestii "rozsadziłyby" rozprawę pod względem objętościowym.

Kluczowym elementem nowego modelu jest dobrze umotywowana propozycja nowego podejścia do definicji odbiorcy właściwego, uwzględniająca *"pomijaną przez dotychczasowy model cechę wrażliwości energetycznej, czyli zmienność w czasie"* (s. 293). Trzeba przyznać, że propozycje Autorki są w tym zakresie w pełni oryginalne, ale dobrze osadzone systemowo (Autorka czyni analogie do rozwiązań przyjmowanych w polityce społecznej - s. 292 i n.). Po zaprezentowaniu celu i środków, na których oparty jest model, na uwagę zasługuje także przedstawiony w podrozdziale 3.3.4. system monitoringu wdrażania instrumentów regulacyjnych oraz zapewniająca go struktura organizacyjna. W modelowym ujęciu regulacji prospołecznej Autorka przewidziała także zaangażowanie przedsiębiorców energetycznych (podrozdział 3.3.5). Słusznie dostrzegła również potrzebę oceny możliwości praktycznego zastosowania rozwiązań oraz oszacowania kosztów implementacji modelu (podrozdział 3.4.).

Proponowany przez Autorkę model jest przemyślany, kompletny, dobrze osadzony w krajowych realiach prawnych oraz społeczno-gospodarczych, charakteryzuje go w moim przekonaniu wysoki poziom realizmu. Niewątpliwie propozycja modelu stanowi najbardziej oryginalną część ocenianej rozprawy doktorskiej. Podzielam pogląd Autorki, że praca może stanowić przyczynek do podjęcia dyskusji nad szczególną rolą państwa w regulowaniu sektora energetycznego (s. 324). Rozprawę właściwie podsumowuje zdecydowany wniosek: *"Prospołeczna ingerencja regulacyjna stanowi więc niezbędny instrument prawny w zakresie ochrony wartości w sektorze energii elektrycznej"* (s. 324).

Aksjologiczne podejście do podjętej tematyki regulacji sektora energetycznego uznaję za jedną z najważniejszych zalet ocenianej rozprawy. Wiele miejsca poświęconego zostało nie tylko dla samej analizy systemu (hierarchii) wartości prawa energetycznego (w szerokim rozumieniu), ale słusznie Autorka nie stroni także od rozważań teoretycznych nad istotą aksjologii i sposobem jej realizacji. Ważnym elementem tych rozważań, stanowiącym także kryterium oceny konkretnych instrumentów prawnych wpisujących się w regulację społeczną, jest zagadnienie proporcjonalności celów i środków. Rozważania teoretyczne są jednak rozproszone w wielu rozdziałach i podrozdziałach i choć co do istoty właściwe i ważne, rozbijają nieco rozważania "głównowątkowe". Treści rzeczywiście istotne, jak choćby rozważania nad relacjami celów regulacji sektorowych w kontekście zasad prawa gospodarczego publicznego (s. 113-114), nie są natomiast w moim przekonaniu dostatecznie wyodrębnione na poziomie struktury pracy i niewłaściwie umiejscowione, co pozbawia je należytego znaczenia dla prowadzonych rozważań, czyniąc z nich jeden z "szeregowych" fragmentów pracy, niemal zrównany co do wagi np. z opisami projektów regulacji.

Autorka wpisuje się ze swoimi badaniami nad aksjologią w niezwykle popularny obecnie nurt badań. Tymczasem już w początku rozdziału 1. *"Ponadnarodowe i krajowe ramy sektora energetycznego wyznaczające zakres ingerencji"* Autorka pisze: *"Analizując piśmiennictwo ostatnich lat można także zauważyć, że aksjologiczna warstwa procesu stanowienia i stosowania prawa jest jednym z najmniej eksplorowanych obszarów badań"*, przy czym dla uzasadnienia tego twierdzenia Autorka powołuje pogląd Z. Ziemińskiego i M. Zielińskiego wyrażony w dziele *"Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie"*, opublikowanym w 1988 r., czyli niemal trzydzieści lat temu (sic!). Jeśli nawet tytuł rozprawy nie posługuje się pojęciem aksjologii, ale do aksjologii prawa nawiązuje już bezpośrednio hipoteza rozprawy, Autorka zdecydowanie powinna poświęcić znacznie więcej uwagi tej problematyce i odnotować chociażby prace powstałe w ramach Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów (*"Wartości w prawie administracyjnym"* pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2015; *"Wartości w prawie administracyjnym"* pod red. A. Błasia, Warszawa 2016). Nie jest celem recenzji rozprawy doktorskiej dowodzenie intensywności badań nad aksjologią prawa (w tym prawa administracyjnego, którego cechy w dużej mierze wykazuje prawo gospodarcze publiczne), jednak chciałabym podkreślić, że zdecydowany pogląd Autorki dotyczący stanu badań w tym zakresie uważam za dalece nieuzasadniony.

Reasumując, mimo pewnych słabości (które uznaję za naturalne w przypadku młodych adeptów nauki) rozprawa dowodzi, że Autorka posiada rozległą i głęboką wiedzę w obranym przez siebie zakresie badawczym.

#### **IV. Samodzielne prowadzenie pracy naukowej**

Samodzielne prowadzenie pracy naukowej wymaga w moim przekonaniu umiejętności właściwej identyfikacji problemów badawczych, umiejętności analitycznych i syntetycznych, a także dyscypliny myślenia i wypowiedzi. Przedstawiona do recenzji rozprawa dowodzi, że umiejętności te Autorka posiadała w zakresie wystarczającym do uzyskania stopnia doktora. Istotne są również opanowanie warsztatu pracy badawczej (sposób konstrukcji rozprawy, źródła, itp.).

Za pewną słabość przedłożonej rozprawy uznaję ułomną konstrukcję (strukturę i podział treści), nieodzwierciedlającą rzeczywistej merytorycznej wartości rozważań. Wskutek jej przyjęcia Autorka nie mogła ustrzec się błędów polegających na powtórzeniach tych samych lub bardzo zbliżonych treści w kilku miejscach pracy. Zdaję sobie jednak sprawę z faktu, że ocena konstrukcji pracy ma charakter wysoce subiektywny i nie może być podstawą do negatywnej oceny rozprawy. Niemniej jednak od pracy doktorskiej oczekiwałaby w tym zakresie znacznie większej dyscypliny; wierzę, że jest to wskazówka dla Autorki na przyszłość.

Na przyszłość zalecałabym również większą koncentrację na wstępnym wyjaśnieniu sposobu rozumienia kluczowych dla podejmowanych rozważań terminów. Brak wyodrębnionych gdzieś na początku rozprawy pojęć znacznie utrudnia jej lekturę (nawet jeśli Autorka wyjaśnia swoje rozumienie niektórych pojęć często czyni to środkiem tekstu, niejako przy okazji). Za największą usterkę uznaję brak wyjaśnienia, w jakim kontekście używane jest w rozprawie pojęcie interesu publicznego - wydaje się, że rozumienie tego pojęcia jest wielorakie, podczas gdy teoretycznie możliwe byłoby objęcie pojęciem interesu publicznego (lub postawienie znaku równości) pojęcia interesu społecznego. Tymczasem Autorka pisze m.in. *"System wsparcia odbiorców wrażliwych powinien wpisywać się więc w cele stawiane przed publicznym prawem gospodarczym, które jest porządkiem chroniącym przede wszystkim interes publiczny, co w większości przypadków będzie sprowadzało się do ochrony gospodarki wolnorynkowej oraz określenia przez prawo gospodarcze publiczne granic ingerencji państwa w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej"* (s. 237). Jest to pogląd R.

Biskupa, ale Autorka nie dystansuje się od niego, co wskazuje, że pojęcie interesu publicznego przeciwstawia interesowi chronionemu poprzez regulację prospołeczną.

Jeśli chodzi o literaturę dotyczącą funkcjonowania sektora energetycznego oraz regulacji, to z pewnością jest ona wyczerpująca. W rozprawie znajdują się odniesienia do wszystkich najważniejszych komentarzy do ustawy-Prawo energetyczne, powoływane są poglądy najwybitniejszych teoretyków regulacji sektorowej (W. Hoff, M. Szydło). Obok wskazanego już powyżej braku odniesień do najnowszych prac z zakresu aksjologii prawa, odnotowałam również nieobecność nawiązań do monografii autorstwa A. Żurawika, *"Interes publiczny w prawie gospodarczym"*, Warszawa 2013 (książka ta zawiera także rozdział zatytułowany *"Interes publiczny w prawie energetycznym"*).

Powyższe uwagi krytyczne nie przekreślają jednak ogólnego wrażenia, że mgr A.J. Pawłowska jest zdolna do samodzielnego prowadzenia pracy badawczej.

#### V. Konkluzja

Biorąc pod uwagę przedstawioną powyżej ocenę rozprawy doktorskiej Pani mgr Alicji Joanny Pawłowskiej zatytułowanej *"Prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetyki. Uniwersalizacja usług powszechnych na przykładzie społecznie wrażliwych odbiorców energii elektrycznej"* w konkluzji stwierdzam, że mimo pewnych uwag krytycznych rozprawa ta - pod względem merytorycznym i warsztatowym - spełnia wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 882, 1311, z 2017 r. poz. 859).

Warszawa, 18.08.2017 r.