



Warszawa, 15 lipca 2025 r.

dr hab. Filip Elżanowski

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Recenzja pracy doktorskiej mgr. Dagmary Dragan

pod tytułem „Charakter prawny instrukcji ruchu i eksploatacji”

I. Wybór tematu pracy

Tematyka pracy doktorskiej jest przemyślana oraz aktualna. Autorka zdecydowała się podjąć analizę instrukcji ruchu i eksploatacji (dalej również jako „instrukcja”) jako instrumentu o niejednoznacznym charakterze prawnym, funkcjonującego na styku prawa publicznego i prywatnego, a zarazem kluczowego dla funkcjonowania rynku energii elektrycznej w Polsce. Wybór tematu jest uzasadniony zarówno z punktu widzenia praktyki funkcjonowania sektora energetycznego, jak i ze względu na istotne wyzwania interpretacyjne i dogmatyczne, jakie niesie ze sobą badanie tego typu dokumentów.

Cel pracy został sformułowany klarownie i konsekwentnie: wyjaśnienie natury prawnej instrukcji ruchu i eksploatacji sieci oraz określenie jej miejsca w systemie źródeł prawa i instrumentów regulacyjnych. Autorka postawiła sobie również za zadanie zbadanie cech instrukcji jako dokumentu regulującego funkcjonowanie infrastrukturalnych rynków energetycznych, przeanalizowanie jej wpływu na działalność operatorów, sytuację prawną użytkowników systemu i podmiotów trzecich. Celem dysertacji było również sformułowanie definicji instrukcji oraz przedstawienie wniosków *de lege ferenda* wynikających z przeprowadzonych badań.

Z punktu widzenia wartości naukowej, wybór tematu należy ocenić jako oryginalny i uzasadniony zarówno ze względu na złożoność problematyki, jak i istotność zagadnienia dla stabilności rynku energii oraz praw uczestników tego rynku.

II. Konstrukcja rozprawy

Praca została skonstruowana prawidłowo w sposób klarowny i logiczny. Poszczególne rozdziały układają się w przejrzysty tok wyводу – od przedstawienia podstaw prawnych działania operatorów, przez analizę instrukcji, aż po ocenę ich charakteru i skutków prawnych. Część końcowa ma charakter podsumowujący i syntetyzujący. Struktura wskazuje na dobre zaplanowanie narracji naukowej i adekwatne rozłożenie akcentów badawczych.

W każdym z rozdziałów, na wstępie sformułowano hipotezy badawcze, które następnie stały się przedmiotem pogłębionych analiz i rozważań. Każdy z rozdziałów został zakończony podrozdziałem zawierającym syntetyczne podsumowanie oraz wnioski i refleksje Autorki, stanowiące rezultat przeprowadzonych badań.

Na wstępie, w rozdziale I, Autorka postawiła trzy zasadnicze tezy badawcze:

- 1) Instrukcja ruchu i eksploatacji to instytucja unikalna, występująca w polskim porządku prawnym, mająca jednak swoje odpowiedniki w porządkach prawnych innych państw UE.
- 2) Prawo UE ma istotny wpływ na kształt regulacji dotyczących instrukcji, wpływając pośrednio zarówno na ich treść, jak i zakres podmiotowy obowiązku ich opracowania.
- 3) Celem instrukcji jest przyczynienie się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolu naturalnych, a także równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw gazowych i energii elektrycznej.

Tezy zostały skonstruowane prawidłowo oraz stanowią podstawę do dalszych rozważań zawartych w pracy. Atutem pierwszego rozdziału jest wnikliwa analiza genezy instrukcji ruchu i eksploatacji w polskim systemie prawnym. Autorka, po zestawieniu ze sobą treści aktów unijnych oraz uzasadnienia ustawy – Prawo energetyczne wprowadzającej pojęcie instrukcji, zauważa, że polski prawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowej instytucji, nieznanego prawa europejskiego. Chronologiczne ujęcie zmian legislacyjnych w zakresie instrukcji świadczy o wnikliwym i starannym podejściu Autorki do analizowanego zagadnienia. Przeprowadzona analiza regulacji obowiązujących w innych państwach europejskich w obszarze kodeksów sieci oraz trafne wnioski z niej wyprowadzone bez wątpienia wzbogacają wartość merytoryczną pracy. Na szczególne uznanie zasługuje także prawidłowe wskazanie przez Autorkę instytucji prawa energetycznego oraz ich właściwe powiązanie z celami instrukcji. Przedstawione na wstępie tezy należy uznać za udowodnione.

W rozdziale II, Autorka dokonuje szczegółowej analizy pojęć zawartych w ustawie – Prawo energetyczne dotyczących operatorów systemów energetycznych. Jej celem jest „zrozumienie roli, jaką odgrywają operatorzy systemów energetycznych, w tym także znaczenia ich statusu i kompetencji w procesie opracowania instrukcji, wymaga szczegółowego wyjaśnienia definicji legalnych wprowadzonych przez prawodawcę dla objaśnienia pojęć nie tylko poszczególnych operatorów, ale także systemów energetycznych, którymi oni zarządzają.” Słusznie zauważa, że obowiązkiem opracowania instrukcji objęte zostały te systemy energetyczne, dla których wyznacza się operatorów czyli systemy gazowe i elektroenergetyczne. Prawidłowo identyfikuje, że należą do nich: systemy przesyłowe gazowe i systemy przesyłowe elektroenergetyczne, systemy dystrybucyjne gazowe i systemy dystrybucyjne elektroenergetyczne, system magazynowania gazu i systemy skraplania gazu ziemnego, a także systemy połączone.

Autorka omawia przepisy prawa polskiego i europejskiego ustanawiające instytucję operatora systemu dystrybucyjnego. Prawidłowo wskazuje, że „*nie wymaga się więc od operatorów systemów dystrybucyjnych przyjęcia zasad unbundlingu własnościowego*”. Przedstawia ona charakterystykę operatorów systemów dystrybucyjnych funkcjonujących na polskim rynku, uwzględniając jednocześnie podział sektorowy na energię elektryczną oraz gaz. Opisuując relację pomiędzy operatorami systemów energetycznych a innymi przedsiębiorstwami energetycznymi oraz odbiorcami końcowymi, Autorka prawidłowo zauważa, że „*Prezes URE nie ma podstaw do odmowy zatwierdzenia instrukcji tak długo, jak jej treść pozostaje w zgodzie z przepisami prawa, nawet jeśli te regulują poszczególne kwestie w sposób lakoniczny*.” Ocena przedstawiona przez Autorkę zasługuje na pełne uznanie.

Do istotnych atutów pracy należy zaliczyć podjęcie próby wyjaśnienia przyczyn braku objęcia obowiązkiem sporządzania instrukcji sektorów ciepłownictwa systemowego oraz paliw ciekłych. Na szczególne uznanie zasługuje również postulat Autorki dotyczący wprowadzenia przez prawodawcę obowiązku opracowania instrukcji lub dokumentów o zbliżonym charakterze, co stanowi cenną i konstruktywną propozycję o praktycznym znaczeniu. Przedstawione tezy w rozdziale II również należy uznać za udowodnione.

W rozdziale III Autorka podejmuje próbę udowodnienia, że instrukcje opracowywane przez operatorów systemów energetycznych nie mają wyłącznie technicznego charakteru. W tym celu wskazuje podstawy prawne do ich opracowania, opisuje ich strukturę oraz relację między instrukcjami różnych operatorów jak i również szczegółowo omawia treść analizowanej instytucji. Autorka w swojej analizie podkreśla zróżnicowany charakter podmiotów opracowujących instrukcje. Co więcej uwzględnia, że dokumenty te są tworzone przez przedsiębiorstwa energetyczne działające w odmiennych segmentach rynku oraz pełniące różne funkcje systemowe, co pozwala na bardziej precyzyjne uchwycenie specyfiki poszczególnych instrukcji.

Autorka dowodzi, że choć instrukcje zawierają liczne elementy techniczne – takie jak parametry jakościowe paliw czy szczegółowe procedury awaryjne – ich treść jest znacznie szersza. Wskazuje, że instrukcje kształtują treść stosunków zobowiązaniowych, określają prawa i obowiązki stron umów, zawierają wzorce umowne, a także regulują kwestie współpracy między podmiotami, często niezwiązanymi bezpośrednim stosunkiem prawnym. Autorka formułuje postulat dalszego poszerzania zakresu instrukcji – zarówno pod względem treści, jak i podmiotów, których mają dotyczyć – wskazując na przykład projektowanych regulacji dotyczących rynku wodoru. Postuluje również potrzebę harmonizacji przepisów regulujących instrukcje z innymi aktami prawnymi.

Szczególnie cennym elementem rozdziału III jest trafna identyfikacja przez Autorkę zjawisk, które – w jej ocenie – stanowią słabości polskiego systemu prawa energetycznego. Autorka nie poprzestaje na ich krytycznym opisie, lecz podejmuje próbę zdiagnozowania ich przyczyn, a następnie

formułuje konkretne propozycje rozwiązań, co świadczy o jej głębokim zrozumieniu badanego zagadnienia oraz dojrzałości analitycznej.

W rozdziale IV Autorka skoncentrowała się na szczegółowym omówieniu procedury opracowywania oraz zatwierdzania instrukcji. W sposób skrupulatny przedstawiła kolejne etapy tworzenia projektu, jak i mechanizmy zgłaszania do niego uwag. Przeanalizowała również postępowanie administracyjne dotyczące zatwierdzania instrukcji, ukazując jego strukturę oraz praktyczne aspekty. Rozważania te mają charakter przekrojowy i wielowątkowy.

Cennym elementem pracy jest wnikliwa analiza przepisów z zakresu zarówno prawa cywilnego, jak i administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w procedurze zatwierdzania instrukcji. Autorka przedstawia omawiane zagadnienia od podstaw, ukazując ich złożoność i wzajemne powiązania. Umiejętnie łączy regulacje prawa krajowego i europejskiego, a następnie na ich podstawie wyprowadza istotne wnioski. Całość świadczy o dogłębnym zrozumieniu tematu oraz umiejętności syntetyzowania informacji z różnych źródeł.

W rozdziale V Autorka omówiła kwestie związane z stosowaniem instrukcji. W pierwszej kolejności przedstawiła zakres podmiotowy stosowania instrukcji, jednocześnie analizując podstawy prawne regulujące ten obowiązek oraz wskazując sankcję jakimi jest zagrożone nieprzestrzeganie warunków i wymagań zawartych w omawianym dokumencie. Następnie przybliżając zagadnienie stosowania instrukcji jako przedmiotu postępowania antymonopolowego Autorka przeprowadziła kwerendę orzecznictwa dotyczącą zbiegu kompetencji Prezesa URE i Prezesa UOKiK w zakresie stosowania instrukcji, słusznie zauważając, że *„niejednolitość, a często wręcz sprzeczność tez wyrażonych w orzecznictwie poszczególnych sądów i organów powoduje brak możliwości jednoznacznego ustalenia reguł kolizyjnych pomiędzy zastosowaniem przepisów ustawy – Prawo energetyczne i ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co z pewnością należy ocenić negatywnie.”*.

W rozdziale V Autorka poddała również analizie kwestie związane z sankcjami administracyjnymi nakładanymi w przypadku naruszenia obowiązku stosowania instrukcji. Zajęła się także problematyką traktowania instrukcji jako integralnej części umowy, koncentrując się w szczególności na jej kwalifikacji prawnej w świetle przepisów prawa cywilnego. Ponadto, rozważania objęły zagadnienia dotyczące sposobów rozstrzygania sporów wynikających ze stosowania instrukcji, co pozwoliło na kompleksowe ujęcie tej tematyki z perspektywy praktyki i doktryny.

III. Ocena pracy. Uwagi szczegółowe

1. Atutem pracy jest dokonywanie przez autorkę własnych ocen w zakresie skuteczności instytucji przewidzianych przepisami ustawy – Prawo energetyczne. Przykładowo autorka poddaje krytyce rozwiązanie umożliwiające Prezesowi URE dokonywanie kontroli *ex post* instrukcji

operatora systemu dystrybucyjnego zwolnionego z zasad unbundlingu na podstawie art. 9d ust. 7 ustawy – Prawo energetyczne. Autorka prawidłowo łączy przepisy materialne z przepisami dotyczącymi kar zawartymi w ustawie – Prawo energetyczne, wyciąga z nich wnioski a następnie poddaje je ocenie i wyraża własne stanowisko, jednocześnie je argumentując.

2. W zakresie analizy obowiązków przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się skraplaniem gazu ziemnego Autorka przytacza poglądy prezentowane w doktrynie a następnie stawia wniosek *de lege ferenda* dotyczący dostosowania brzmienia art. 4e ustawy – Prawo energetyczne do treści art. 8 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2024/1789 w sprawie rynków wewnętrznych gazu odnawialnego, gazu ziemnego i wodoru poprzez usunięcie przesłanek „konieczności ze względów technicznych lub ekonomicznych”. Stanowi to niewątpliwy walor pracy, wzbogaca jej treść oraz świadczy o samodzielności i dojrzałości badawczej autorki.
3. Cennym elementem pracy są stawiane przez Autorkę wnioski *de lege lata*. W rozdziale III postuluje Ona konieczność zawarcia przez operatorów w swoich instrukcjach szczegółowych postanowień, regulujących zarówno tryb zawierania umów, jak i ich treść. Według Autorki takie rozwiązanie pełniłoby bowiem nie tylko funkcję informacyjną, lecz także stanowiłoby istotną gwarancję dla podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy. Wniosek ten zasługuje na uznanie jako interesująca propozycja, która potencjalnie mogłaby przyczynić się do usprawnienia funkcjonujących rozwiązań.
4. Autorka prawidłowo zauważa niespójność pomiędzy definicją zawartą w art. 3 pkt 23b ustawy – Prawo energetyczne a pozostałymi jej przepisami, które wskazują na szerszy krąg podmiotów zobowiązanych do zarządzania ograniczeniami systemowymi. Propozycja dostosowania tej definicji do rzeczywistego zakresu obowiązków operatorów, takich jak operator systemu magazynowania czy operator systemu skraplania gazu ziemnego, stanowi racjonalny postulat legislacyjny, zmierzający do zapewnienia większej spójności i przejrzystości regulacji prawnych.
5. Autorka stawia słuszny wniosek *de lege ferenda* polegający na przyznaniu operatorom, na podstawie art. 9g ustawy – Prawo energetyczne, uprawnienia do zgłaszania uwag w ramach procesu konsultacji projektu instrukcji innych operatorów, szczególnie w odniesieniu do instrukcji operatorów systemów wzajemnie współpracujących. Zaproponowane rozwiązanie sprzyja harmonizacji, spójności, przejrzystości oraz efektywności funkcjonowania systemu elektroenergetycznego.
6. Autorka zauważa, że w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia instrukcji nie znajduje zastosowania art. 81a § 1 k.p.a., przewidujący rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony, na którą nakładany jest obowiązek lub ograniczenie. Jako podstawę wyłączenia tej zasady wskazuje art. 81a § 2 pkt 3 k.p.a., zgodnie z którym odstąpienie od jej stosowania ma miejsce, gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym w szczególności bezpieczeństwo państwa. Jako argument za przyjęciem powyższej koncepcji wskazuje, że odmienna wykładania

doprowadzi do sytuacji, w której Prezes URE powinien rozstrzygać niedające się usunąć wątpliwości na korzyść operatora. To z kolei mogłoby negatywnie oddziaływać na pozycję użytkowników systemu oraz zaburzać funkcjonowanie tego systemu.

Według Autorki, w przypadku wystąpienia niedających się usunąć wątpliwości, Prezes URE powinien zastosować art. 79a k.p.a. Tym samym, powinien on wskazać stronie przesłanki od niej zależne, które nie zostały spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, oraz umożliwić stronie w wyznaczonym terminie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także przedłożenie dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia przesłanek.

Pogląd Autorki dotyczący wyłączenia zastosowania art. 81a § 1 k.p.a. w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia instrukcji należy ocenić jako zasadny oraz dobrze umotywowany. Autorka prawidłowo zidentyfikowała przypadek, który wymaga zastosowania wyłączenia przewidzianego w przepisach ustawy k.p.a. oraz przedstawiła argumentację popierającą jej stanowisko.

Jednocześnie wskazała, że w sytuacji wystąpienia niedających się usunąć wątpliwości Prezes URE powinien zastosować art. 79a k.p.a., a tym samym wskazać stronie przesłanki od niej zależne, które nie zostały spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Należy jednak zauważyć, że art. 79a k.p.a. ma zastosowanie na etapie analizowania przesłanek, natomiast art. 81a k.p.a. dotyczy sytuacji, gdy przesłanki te zostały poddane analizie a w postępowaniu toczącym się przed organem nadal występują wątpliwości. Omawiane przepisy stosuje się więc na dwóch różnych etapach, tym samym art. 79a k.p.a. nie powinien być traktowany przez organ jako substytut art. 81a k.p.a.

7. Autorka negatywnie ocenia dotychczasową praktykę Prezesa URE polegającą na ograniczeniu się przez regulatora, w decyzji zatwierdzającej instrukcję, do opisu treści instrukcji. Wskazuje Ona, że Prezes URE nie przedstawia oceny spełnienia przez instrukcję przesłanek i wymagań stawianych przez ustawę – Prawo energetyczne. Słusznie zauważa, że przepisy k.p.a. upoważniają regulatora do odstąpienia od uzasadnienia decyzji co powoduje, że wykazanie tych wymagań nie jest obligatoryjnych. Jednocześnie wskazuje, że specyfika oraz charakter instrukcji, a w szczególności jej wpływ na interesy prawne i faktyczne uczestników rynku stanowią argument za zawarciem takiej oceny w uzasadnieniu decyzji Prezesa URE. Autorka postuluje, aby regulator wyraźnie wskazywał w uzasadnieniu, dlaczego ocenił treść instrukcji jako zgodną z art. 9g ust. 8d p.e. oraz odnosił się do uwag zgłoszonych przez użytkowników systemu w ramach konsultacji, które uznał za szczególnie istotne lub które wyjątkowo często się powtarzały. Zarówno przedstawiona ocena jak i postulat zasługują na pozytywną ocenę. Zaproponowane rozwiązanie sprzyja przejrzystości oraz zwiększa zaufanie użytkowników systemu do organów administracji publicznej.

IV. Ocena formalna rozprawy

Struktura pracy została starannie przemyślana i zachowuje wewnętrzną spójność – kolejne rozdziały tworzą logiczny i czytelny ciąg, który prowadzi czytelnika przez omawiane zagadnienia w sposób klarowny i uporządkowany. Praca cechuje się poprawnością terminologiczną oraz wysokim poziomem merytorycznym.

Bogata i zróżnicowana bibliografia świadczy o szerokiej orientacji Autorki w literaturze przedmiotu i głębokim zrozumieniu tematu.

Autorka posłużyła się metodą dogmatyczno – prawną, która charakteryzuje się interpretacją obowiązujących przepisów. Wybór metody należy ocenić jako prawidłowy.

V. Wnioski

Praca zawiera obszerną analizę dotyczącą charakteru prawnego instrukcji ruchu i eksploatacji jako instrumentu o niejednoznacznym charakterze prawnym, funkcjonującego na styku prawa publicznego i prywatnego, a zarazem kluczowego dla funkcjonowania rynku energii elektrycznej w Polsce. Rozprawa może stanowić wzór dla analizy innych regulacji pod kątem ich normatywnego, systemowego oraz uniwersalnego charakteru.

W konkluzji stwierdzam, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska pani Dagmary Dragan pt. „Charakter prawny instrukcji ruchu i eksploatacji” stanowi samodzielne i oryginalne rozwiązanie ważnego dla nauki prawa administracyjnego problemu naukowego.

Z pełnym przekonaniem mogę więc stwierdzić, że rozprawa ta spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określone Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571) i może stanowić podstawę do nadania tytułu doktora.

Jednocześnie z uwagi na wysoki walor naukowy recenzowanej dysertacji **wnioskuję o podjęcie przez Radę Naukową uchwały o wyróżnienie rozprawy doktorskiej pani Dagmary Dragan pt. „Charakter prawny instrukcji ruchu i eksploatacji”.**

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez Filip Marek
Elżanowski
Data: 2025.07.15 12:28:14 CEST