

Autoreferat

I. Imię i nazwisko: Krzysztof Glibowski

II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe:

- a) magister prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 1996 r., tytuł pracy magisterskiej: Charakter prawny opcji i transakcji futures.
- b) doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, tytuł uzyskany w 2003 r., tytuł rozprawy doktorskiej: Administracyjnoprawna regulacja rynku praw pochodnych.

III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Po ukończeniu studiów rozpocząłem studia doktoranckie, a następnie po uzyskaniu tytułu doktora, w 2002 r. pracę na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Na Uniwersytecie Warszawskim, który był moim podstawowym miejscem pracy w rozumieniu przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, pracowałem do czerwca 2016 r.

IV. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 ze zm.).

Jako osiągnięcie naukowe w dyscyplinie naukowej prawo spełniające wymogi określone w art. 16 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, przedstawiam monografię:

Krzysztof Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*, Warszawa, CH Beck, 2018 r.

Wprowadzenie – przedmiot badań

Temat wskazanej monografii jest wynikiem moich zainteresowań naukowych oraz wiedzy na temat prawa porównawczego oraz prawa UE, zdobywanej m.in. w trakcie stypendiów naukowych (stypendium Fulbrighta na Uniwersytecie w Pittsburgu) oraz staży w Wielkiej Brytanii i w Niemczech.

Praca ta stanowi analizę regulacji dotyczących białych certyfikatów oraz świadectw efektywności energetycznej na tle prawnoporównawczym, obejmującym regulacje przyjęte

przez te państwa Unii Europejskiej, które wprowadziły rozwiązania oparte na wynikającym z prawa publicznego obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw (certyfikatów) przez podmioty objęte tym systemem lub do zapłaty na określonych zasadach tzw. opłaty zastępczej, przy czym uzyskanie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających może nastąpić w sposób pierwotny, w zamian za realizację zdefiniowanych przedsięwzięć na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej lub wtórny, w drodze wprowadzanych w ramach takich systemów mechanizmów rynkowych umożliwiających nabycie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających od innych podmiotów, w szczególności takich, które zrealizowały przedsięwzięcia na rzecz efektywności energetycznej w zakresie przekraczającym nałożony na nie obowiązek, a zatem przewidują one możliwość dokonania obrotu wtórnego samymi certyfikatami albo prawami z nich wynikającymi, względnie przeniesienia praw wynikających ze zrealizowanych działań na inny podmiot. Takie rozwiązania zostały przyjęte w Wielkiej Brytanii, we Włoszech i we Francji, a także w Polsce, dlatego zakres przedmiotowy pracy poza regulacjami przyjętymi w Polsce objął: system białych certyfikatów (white certificates) w Wielkiej Brytanii, a także system świadectw efektywności energetycznej (titoli di efficienza energetica) we Włoszech oraz system certyfikatów oszczędności energii we Francji (certificats d'économie d'énergie).

W rezultacie przeprowadzonej analizy porównawczej w pracy zostały wyodrębnione podstawowe zagadnienia konstrukcyjne rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, a następnie w sposób zasadniczy zmienione ustawą o efektywności energetycznej z dnia 20 maja 2016 r. Zagadnienia te obejmują zadania i kompetencje organów administracji publicznej oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków wynikających z wprowadzenia systemu świadectw efektywności energetycznej, a także rozważania nad charakterem prawnym świadectw efektywności energetycznej, dla których punktem wyjścia jest definicja ustawowa oraz jednocześnie objęcie ich zakresem pojęcia towarów giełdowych, połączone z odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń do wydawania świadectw efektywności energetycznej, a także porównanie świadectw efektywności energetycznej do zaświadczeń oraz poszczególnych rodzajów świadectw pochodzenia energii elektrycznej oraz biogazu. W celu ustalenia charakteru prawnego świadectw efektywności energetycznej oraz praw z nich wynikających, w pracy dokonano również analizy proceduralnych aspektów wydawania i umarzania świadectw efektywności energetycznej, a także weryfikacji, kontrolowania i sankcjonowania obowiązków z nimi związanych oraz zasad reżimu obrotu prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw efektywności energetycznej jako towarów giełdowych oraz odniesień do cech instrumentów finansowych, w tym do finansowych instrumentów pochodnych oraz cech charakteryzujących papiery wartościowe, w kontekście regulacji dotyczących momentu powstawania tych praw, zasad prowadzenia ich rejestru, mechanizmu przenoszenia praw wynikających ze świadectw efektywności energetycznej oraz zasad ich umarzania.

Podstawę do rozważań obok analizy stanu prawnego stanowią zawarte w polskiej i obcojęzycznej literaturze przedmiotu poglądy przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, prawa finansowego, prawa publicznego gospodarczego, jak również reprezentantów nauki ekonomii i finansów

Cel pracy

Celem pracy jest:

- 1) analiza zasad funkcjonowania wprowadzonych w państwach Unii Europejskiej systemów świadectw efektywności energetycznej opartych na mechanizmie obrotu wtórnego, z wyodrębnieniem zachodzących różnic oraz identyfikacją cech wspólnych a także czynników determinujących przyjęte przez prawodawców rozwiązania,
- 2) dokonanie oceny wdrożenia systemu świadectw efektywności energetycznej i jego zmian wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę w odniesieniu do zidentyfikowanych w wyniku przeprowadzonej analizy prawoporównawczej czynników determinujących rozwój systemów białych certyfikatów oraz osiągniętych przez nie rezultatów, a także
- 3) określenie charakteru prawnego świadectw efektywności energetycznej i praw z nich wynikających w odniesieniu do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Wyniki pracy

W pracy została przeprowadzona analiza zasad funkcjonowania wprowadzonych w państwach Unii Europejskiej systemów świadectw efektywności energetycznej opartych na mechanizmie obrotu wtórnego. W oparciu o wyróżnione jednolite kryteria oraz zasady, na podstawie aktów normatywnych oraz obcojęzycznej literatury przedmiotu, z uwzględnieniem ewolucji oraz aktualnego stanu prawnego, poddano analizie: system białych certyfikatów (white certificates) w Wielkiej Brytanii, system świadectw efektywności energetycznej (titoli di efficienza energetica) we Włoszech, oraz system certyfikatów oszczędności energii we Francji (certificats d'économie d'énergie), a także rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w Polsce.

W wyniku przeprowadzonej analizy, w pierwszej kolejności zostały zidentyfikowane zarówno cechy wspólne jak również podstawowe różnice rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach.

Wspólne elementy analizowanych rozwiązań przyjętych w poszczególnych systemach obejmują: wprowadzenie obowiązku osiągnięcia oznaczonego poziomu oszczędności energii lub wzrostu efektywności energetycznej przez wskazane podmioty w danym okresie rozliczeniowym, wprowadzenie mechanizmów sankcjonujących wykonanie nałożonych obowiązków, opartych na sankcjach o charakterze administracyjnoprawnym, dopuszczenie możliwości wykonywania działań na rzecz efektywności energetycznej bezpośrednio przez podmioty obowiązane albo przez podmioty wyspecjalizowane, które uzyskane certyfikaty mogą zbywać na rynku wtórnym, a także wprowadzenie instrumentów kontroli wykonania obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia wymaganej ilości certyfikatów.

W szczególności zwraca uwagę wprowadzenie we wszystkich systemach mechanizmów, mających na celu zapewnienie wykonania obowiązku uzyskania białych certyfikatów lub świadectw efektywności poprzez realizację działań na rzecz efektywności energetycznej oraz przedstawienia ich do umorzenia. We Francji przewidziano możliwość zwolnienia się z wykonania obowiązku przedstawienia certyfikatów przez wniesienie opłaty zastępczej w wysokości wprost proporcjonalnej do wymaganej ilości certyfikatów, które nie zostały przedstawione przez podmiot obowiązany. Podobnie możliwość wniesienia opłaty zastępczej w pełnej wysokości zamiast przedstawienia świadectw efektywności energetycznej w wymaganej ilości przewidywały przepisy ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. Wprowadzenie opłaty zastępczej powoduje jednak, że podmioty obowiązane w zależności od wyniku rachunku ekonomicznego, wykazują skłonność do odstępowania od realizacji własnych działań na rzecz efektywności energetycznej, a także od pozyskiwania certyfikatów w obrocie wtórnym, co skutkuje obniżeniem popytu na certyfikaty oraz nie powoduje osiągnięcia krajowych celów w zakresie wzrostu efektywności energetycznej. Z tych powodów przeważa sankcjonowanie niewykonania obowiązków na zasadach ogólnych przewidzianych dla przedsiębiorstw energetycznych za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa, jak ma to miejsce we Włoszech oraz w Wielkiej Brytanii, gdzie wysokość nałożonej kary pieniężnej może wynieść do 10% rocznych przychodów obok możliwości cofnięcia licencji na prowadzenie działalności przez dany podmiot. Zmiany wprowadzone przepisami ustawy o efektywności energetycznej z 2016 r. stopniowo ograniczają możliwość wnoszenia opłat zastępczych i tym samym zmierzają do zapewnienia realizacji działań na rzecz efektywności energetycznej, przy czym obowiązki nałożone przez ustawę, w szczególności uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej są obwarowane administracyjnymi karami pieniężnymi, których wysokość może sięgać do 10% rocznych przychodów danego podmiotu.

Elementy wspólne w analizowanych systemach prawnych obejmują także określenie obowiązku osiągnięcia oznaczonego poziomu oszczędności energii lub wzrostu efektywności energetycznej przez podmioty obowiązane w danym okresie rozliczeniowym (co do zasady 3-letnim, w Wielkiej Brytanii i we Francji, rocznym we Włoszech), dopuszczenie możliwości wykonywania działań na rzecz efektywności energetycznej bezpośrednio przez podmioty obowiązane albo przez podmioty wyspecjalizowane, które uzyskane certyfikaty mogą zbywać na rynku wtórnym, a także wprowadzenie instrumentów kontroli wykonania obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia certyfikatów oraz wprowadzenie sankcji za jego niewykonanie.

Zasadnicze różnice dotyczą określenia kręgu podmiotów objętych obowiązkiem uzyskiwania i przedstawiania do umorzenia białych certyfikatów, oraz katalogu działań na rzecz efektywności energetycznej uprawniających do uzyskania certyfikatów, w tym także określenie sektorów gospodarki, w których działania te mają być realizowane, oraz metodologii obliczania osiągniętego efektu energetycznego, a także organizacji obrotu wtórnego certyfikatami, świadectwami lub prawami z nich wynikającymi.

Przede wszystkim w poszczególnych systemach zróżnicowany został zakres podmiotowy systemów białych certyfikatów. W Wielkiej Brytanii obowiązkiem tym są objęci wyłącznie najwięksi dostawcy energii elektrycznej oraz gazu ziemnego, co ze względu na

wysokie kryteria ilości odbiorców końcowych oraz wolumenu obrotu powoduje, że grupa ta obejmuje obecnie tylko 6 podmiotów. We Włoszech obowiązki te nałożono tylko na dystrybutorów energii elektrycznej oraz gazu ziemnego dla dostawców posiadających ponad 50 tys. klientów, w rezultacie krąg ten obejmuje około 30 podmiotów. We Francji obowiązek ten nałożono na dostawców energii elektrycznej, energii cieplnej lub chłodu sieciowego, gazu ziemnego, oleju opałowego oraz paliw, przy czym ze względu na niskie kryteria wielkości dostaw dla odbiorców końcowych, krąg podmiotów zobowiązanych obejmuje ponad 2,5 tys. przedsiębiorstw. W porównaniu z tymi krajami, rozwiązania przyjęte w Polsce cechuje najszerszy krąg podmiotów mających obowiązek uzyskiwania i przedstawiania do umorzenia świadectw efektywności energetycznej, ponieważ obejmuje on nie tylko spełniające kryteria ustawowe przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie wytwarzania lub obrotu energią elektryczną, ciepłem lub gazem ziemnym, ale również kwalifikowanych odbiorców końcowych oraz towarowe domy maklerskie.

Daleko idące różnice występują również w odniesieniu do katalogu działań na rzecz efektywności energetycznej uprawniających do uzyskania certyfikatów, a także określenia sektorów gospodarki, w których mogą być one realizowane. W Wielkiej Brytanii katalog działań na rzecz efektywności energetycznej uprawniających do uzyskania certyfikatów obejmuje wyłącznie działania wspierające osiągnięcie oszczędności energii w gospodarstwach domowych, przede wszystkim w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych, instalacji efektywnego ogrzewania lub wdrożenia mikrogeneracji (łącznie rodzajów 57 działań wystandaryzowanych), przy czym oznaczona część działań musi zostać zrealizowana w gospodarstwach domowych spełniających określone kryteria dochodowe (socjalne), ponieważ dodatkowym celem tego systemu jest przeciwdziałanie zagrożeniu wykluczania energetycznego. O ile w Wielkiej Brytanii system białych certyfikatów obejmuje jedynie sektor gospodarstw domowych, to we Włoszech kwalifikowane są działania obejmujące wszystkie sektory gospodarki. We Francji, zostały wyłączone sektory objęte unijnym systemem handlu emisjami, natomiast w Polsce z systemu świadectw efektywności energetycznej wyłączono możliwość uzyskania świadectw efektywności energetycznej za przedsięwzięcia, za które przyznano premię termomodernizacyjną lub pomoc inwestycyjną przekraczającą ustawowo określony limit.

O ile w Wielkiej Brytanii uzyskanie certyfikatów możliwe jest za zrealizowanie działań na rzecz efektywności energetycznej objętych katalogiem wystandaryzowanych przedsięwzięć, za realizację których przyznawane są zryczałtowane ilości certyfikatów, to zarówno we Francji jak i we Włoszech obok działań wystandaryzowanych, możliwe jest uzyskiwanie w pewnym zakresie certyfikatów również za inne przedsięwzięcia, podlegające we Włoszech ocenie analitycznej konkretnego projektu albo metodzie oceny końcowej, dla wdrożeń innowacyjnych lub przynoszących ponadstandardowe oszczędności, oparte na audycie początkowym oraz końcowym – w celu premiowania rzeczywiście uzyskanego efektu energetycznego; również we Francji wdrożenia takie są premiowane przyznaniem certyfikatów ex post premiujących osiągnięte oszczędności. We wszystkich tych krajach jako podstawa do uzyskania certyfikatów dominują jednak przedsięwzięcia wystandaryzowane, ich katalog we Włoszech obejmuje ponad 20 pozycji, we Francji – ponad 250. Obejmują one najbardziej typowe i najczęściej wykonywane działania w zakresie systemu białych certyfikatów, które zostały zdefiniowane w celu uproszczenia wdrożenia i przypisania im kwot

ryczałtowych uzyskiwanych w ich wyniku oszczędności energii, tym samym – ilości certyfikatów możliwych do uzyskania w zamian za ich realizację. Rozwiązanie takie upraszcza znacznie funkcjonowanie systemu białych certyfikatów, w tym upraszcza kontrolę realizacji tych działań, jednak wiąże się z ryzykiem premiowania zrealizowanych przedsięwzięć, które na przykład ze względu na błędy w zastosowaniu technologii lub montażu przyniosły w rzeczywistości mniejszą oszczędność energii niż przypisana im wartość ryczałtowa.

Daleko idące różnice występują również w zakresie przyjmowanych metod obliczania efektu energetycznego realizowanych przedsięwzięć na rzecz efektywności energetycznej, w szczególności w zakresie przyjmowanej trwałości inwestycji. Metody te są określane w aktach wykonawczych albo prawodawcy przypisują poszczególnym działaniom wystandaryzowanym zryczałtowane efekty oszczędnościowe, co prowadzi do różnego poziomu premiowania takich samych działań w poszczególnych systemach. W ten sposób państwa członkowskie mogą wprowadzać preferencje dla działań uznawanych za szczególnie pożądane. Implikacją tej sytuacji są także trudności w porównaniu osiągniętych efektów energetycznych za pomocą danych działań w państwach, w których wdrożono systemy białych certyfikatów. Podobnie różnice dotyczą jednostek, w których wyrażane są osiągnięte efekty energetyczne. We Francji i co do zasady w Wielkiej Brytanii przyjmuje się skumulowaną ilość zaoszczędzonej energii finalnej w okresie trwałości inwestycji wyrażonej w KWh, natomiast we Włoszech efekt energetyczny jest wyrażany w ilości ton ekwiwalentnych oleju opałowego zaoszczędzonej energii pierwotnej w okresie od 5 lat do 8 lat, w zależności od rodzaju zrealizowanego przedsięwzięcia.

Ponadto w poszczególnych krajach zróżnicowana jest organizacja obrotu wtórnego świadectwami lub prawami z nich wynikającymi, a także rola, jaką obrót wtórny odgrywa na danym rynku. Przy wykonywaniu tych działań na rzecz efektywności energetycznej bezpośrednio przez podmioty zobowiązane lub ich podwykonawców, tak jak ma to miejsce w szczególności w Wielkiej Brytanii, gdzie przeniesienie praw ze świadectw wymaga dodatkowo zgody regulatora, obrót ten odgrywa niewielką rolę, a jego wolumen nie przekracza kilku procent. Przy większej ilości podmiotów zobowiązanych, rośnie znaczenie obrotu wtórnego, w szczególności, w sytuacji gdy obok podmiotów zobowiązanych realizacją działań na rzecz efektywności energetycznej zajmują się także inne podmioty, które specjalizując się w realizacji takich działań pozyskują certyfikaty z zamiarem ich zbycia na rynku wtórnym w celu maksymalizacji, jak ma to miejsce we Włoszech, gdzie ok. trzy czwarte wolumenu wydawanych certyfikatów jest przedmiotem obrotu wtórnego. Z uwagi na szeroki zakres podmiotów obowiązanych oraz dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości uzyskiwania certyfikatów nie tylko przez podmioty, u których zostały zrealizowane działania na rzecz efektywności energetycznej, należy spodziewać się dalszego wzrostu wolumenu obrotu giełdowego prawami do świadectw efektywności energetycznej, który pomimo tendencji wzrostowych, obejmuje stosunkowo niewielką część spośród dotychczas wydanych przez Prezesa URE świadectw efektywności energetycznej.

W wyniku przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że o ile w każdym z analizowanych przypadków systemy białych certyfikatów czy świadectw efektywności energetycznej stanowią instrument realizacji celów polityki energetycznej w danym państwie, to rozwiązania szczegółowe, takie jak przede wszystkim wyznaczenie kręgu podmiotów

objętych obowiązkiem uzyskiwania i przedstawiania do umorzenia certyfikatów, określenie kategorii działań kwalifikowanych oraz zasady zaliczania osiągniętych rezultatów w wyniku premiowanych certyfikatami przedsięwzięć, mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania wdrożonego systemu. Determinują one rolę obrotu wtórnego oraz znaczenie, jakie w danym państwie odgrywa system białych certyfikatów w realizacji celów w zakresie wzrostu efektywności energetycznej, a także pozwalają prawodawcy na osiąganie dodatkowych efektów, np. w dziedzinie polityki społecznej, co szczególnie jest widoczne w przypadku systemu białych certyfikatów w Wielkiej Brytanii.

Następnie w odniesieniu do zidentyfikowanych w wyniku przeprowadzonej analizy prawoporównawczej czynników determinujących rozwój systemów białych certyfikatów oraz osiąganych przez nie rezultatów, została przeprowadzona ocena wdrożenia systemu świadectw efektywności energetycznej oraz jego zmian wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę. Do polskiego porządku prawnego system świadectw efektywności energetycznej został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 i 2359 oraz z 2016 r. poz. 266), która została następnie zastąpiona obecnie obowiązującą ustawą o efektywności energetycznej z dnia 20 maja 2016 r. (Dz. U. 2016 poz. 831, z późn. zm.). Zmiany w systemie świadectw efektywności energetycznej wprowadzone ustawą o efektywności energetycznej z dnia 20 maja 2016 r. należy ocenić jako fundamentalne dla zwiększenia jego roli w zakresie realizacji krajowego celu w zakresie osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej, gdyż w porównaniu z przepisami wcześniej obowiązującej ustawy z 2011 r., upraszczają procedurę przyznawania świadectw efektywności energetycznej, a jednocześnie ograniczają możliwość zwolnienia się z obowiązku uzyskania i przedstawienia świadectw efektywności energetycznej przez podmioty zobowiązane przez uiszczenie opłaty zastępczej.

Rezygnacja z przyznawania świadectw efektywności energetycznej w drodze przetargów prowadzi nie tylko do uproszczenia procedury przyznawania tych świadectw oraz obniżenia kosztów funkcjonowania systemu świadectw efektywności energetycznej, ale również powoduje, że podmioty realizujące działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej mogą w większym stopniu uwzględniać wartość praw wynikających ze świadectw efektywności energetycznej w rachunku ekonomicznym dotyczącym planowanych działań, przez co świadectwa efektywności energetycznej mogą zostać uznane za element wsparcia dla działań i projektów uznanych przez ustawodawcę za pożądane. W systemie przetargów, ich uczestnicy nie mieli pewności, czy w wyniku rozstrzygnięcia przetargu uzyskają świadectwa efektywności energetycznej, a ponadto konstrukcja przetargu preferowała tych oferentów, którzy oczekiwali jak najniższego poziomu wsparcia w stosunku do uzyskanych efektów oszczędnościowych. W obecnym stanie prawnym, świadectwa są wydawane przez Prezesa URE na wniosek podmiotu, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej lub podmiotu przez niego upoważnionego, zaś prawa z nich wynikające są zapisywane w rejestrze po zrealizowaniu danego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć, przy czym w procedurze tej nie występują elementy uznania administracyjnego. Przyjęte rozwiązanie wpłynęło pozytywnie na ilość wydawanych świadectw efektywności

energetycznej oraz zwiększyło ich rolę jako środka wsparcia finansowego w realizacji przedsięwzięć na rzecz wzrostu efektywności energetycznej.

Ponadto ograniczenie możliwości wypełnienia obowiązku przez podmioty zobowiązane przez uiszczenie opłaty zastępczej zamiast uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, wymusza podejmowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej w celu uzyskania certyfikatów lub nabywania tych certyfikatów na rynku wtórnym (obecnie obowiązująca ustawa ograniczała stopniowo dopuszczalność realizacji obowiązku nałożonego na podmioty zobowiązane, w zakresie do: 30% tego obowiązku za rok 2016 r., 20% tego obowiązku za 2017 r., 10% tego obowiązku za 2018 r. przez uiszczanie opłaty zastępczej). Nieograniczona możliwość uiszczenia opłaty zastępczej w połączeniu z ograniczoną możliwością uzyskiwania świadectw efektywności energetycznej w drodze przetargu powodowała, że podmioty obowiązane powszechnie wybierały tę metodę spełnienia obowiązku nałożonego przez ustawę, co wpływało negatywnie zarówno na wtórny obrót prawami wynikającymi ze świadectw efektywności energetycznej jak również nie prowadziło do osiągnięcia celów oszczędnościowych określonych w dyrektywie 2012/27/UE. Wprowadzone rozwiązanie ma na celu zmotywowanie podmiotów obowiązanych, w tym w szczególności przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców końcowych, do podejmowania działań inwestycyjnych przyspieszających osiągnięcie krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. Ponadto ustawa o efektywności energetycznej z 2016 r. uprościła ponadto sposób obliczenia i rozliczenia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej. Z drugiej jednak strony w sposób znaczący rozszerzyła zakres spraw uregulowanych w drodze ustawy, ograniczając zakres spraw delegowany do uregulowania aktami wykonawczymi. W pracy wskazano, że rozwiązania te w zakresie obejmującym określenie obowiązku i zasad ponoszenia opłaty zastępczej są uzasadnione realizacją konstytucyjnej zasady wyłączności ustawowej w prawie daninowym. Przeprowadzona analiza wskazuje, że w wyniku wspomnianej nowelizacji zostały usunięte zasadnicze wady o charakterze konstrukcyjnym systemu świadectw efektywności energetycznej jako elementów wsparcia działań na rzecz efektywności energetycznej, a punkt ciężkości ewentualnej krytyki przyjętych rozwiązań przesunęła się na zagadnienia przyjmowanych przez ustawodawcę parametrów ekonomicznych, takich jak na przykład wysokość wymaganego obowiązku oszczędnościowego lub zakres przedmiotowy przedsięwzięć premiowanych przyznawaniem świadectw efektywności energetycznej oraz ocenę oddziaływania gospodarczego przyjętych rozwiązań.

Na podstawie wyników przeprowadzonych rozważań na temat charakteru prawnego świadectw efektywności energetycznej i praw z nich wynikających, uwzględniających m.in. zakres zadań i kompetencji organów administracji publicznej oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków wynikających z wprowadzenia systemu świadectw efektywności energetycznej, uprawnione jest stwierdzenie, że system świadectw efektywności energetycznej został oparty na konstrukcjach podobnych do przyjętych dla wsparcia kogeneracji oraz odnawialnych źródeł energii, dlatego świadectwa efektywności energetycznej i prawa z nich wynikające oraz świadectwa pochodzenia energii elektrycznej oraz biogazu wykazują szereg cech wspólnych.

Prawa wynikające ze świadectw efektywności energetycznej zostały objęte ustawową definicją towaru giełdowego, co nie tylko implikuje dokonywanie obrotu tymi prawami na zasadach właściwych dla towarów giełdowych, ale przede wszystkim powoduje, że prawa te nie mogą zostać uznane z powodów formalnych za papiery wartościowe. Co więcej jednak, jak wskazują wyniki poprowadzonej w publikacji analizy, zarówno świadectwa efektywności energetycznej jak i prawa z nich wynikające nie wykazują wyodrębnianych w nauce prawa cech właściwych dla papierów wartościowych, pomimo że konstrukcje w zakresie momentu powstania praw wynikających ze świadectw efektywności energetycznej, ich rejestru oraz zasad przenoszenia i umorzenia są oparte na rozwiązaniach wzorowanych na tych, które zostały przyjęte w odniesieniu do praw wynikających ze zdematerializowanych papierów wartościowych. Co do charakteru prawnego samych świadectw efektywności energetycznej, należy stwierdzić, że nie zostały one zaliczone przez ustawodawcę do kategorii zaświadczeń, pomimo daleko idących podobieństw, ustawa odsyła jedynie w sprawach wydawania świadectw efektywności energetycznej do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń. Same świadectwa efektywności energetycznej wykazują szereg różnic w stosunku do zaświadczeń, w szczególności wydanie świadectw jest konieczne, ale nie wystarczające do powstania zbywalnych praw majątkowych z tych świadectw, w sytuacji gdy zaświadczenie co do zasady potwierdza tylko zaistnienie określonego stanu faktycznego, a także z przepisów ustawy nie wynika możliwość wydawania kolejnych zaświadczeń w oparciu o ten sam stan faktyczny, podczas gdy w ujęciu kodeksowym możliwe jest wydawanie kolejnych zaświadczeń dotyczących tego samego stanu faktycznego.

Przyjęte w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej rozwiązania dotyczące systemu świadectw efektywności energetycznej w zasadniczym zakresie wykazują podobieństwa instytucjonalne oraz funkcjonalne do rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich UE, zaś dokonana nowelizacja wprowadziła zmiany pozwalające na zwiększenie jego roli w realizacji krajowego celu w zakresie osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej oraz realizacji celów wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego.

Zastosowanie wyników

Wyniki przeprowadzonej analizy stanowić mogą zostać zastosowane przede wszystkim w procesie wykładni oraz stanowienia prawa. Ze względu na to, podjęty w monografii temat nie był dotychczas przedmiotem rozważań doktryny, rozważania dotyczące określenia charakteru prawnego świadectw efektywności energetycznej i praw z nich wynikających w odniesieniu do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w innych dziedzinach prawa, pozwalają na klasyfikację świadectw efektywności energetycznej w systemie prawa oraz tworzą uwarunkowania do dokonywania wykładni przepisów dotyczących świadectw efektywności energetycznej i praw z nich wynikających, w szczególności w zakresie wykładni celowościowej oraz systemowej. Analiza prawnoprowódnicza oraz ocena wdrożenia systemu świadectw efektywności energetycznej oraz jego zmian wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę w związku z wyodrębnieniem czynników determinujących rozwój systemów białych certyfikatów oraz

osiąganych przez nie rezultatów stanowi natomiast podstawę do formułowania postulatów *de lege ferende*, w szczególności prowadzących do zapewnienia spójności regulacji w poszczególnych dziedzinach prawa, jak również do zapewnienia realizacji celów realizowanej polityki energetycznej, obejmującej także osiągnięcie wzrostu efektywności energetycznej.

V. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

W mojej dotychczasowej pracy naukowej koncentrowałem się na badaniach w zakresie prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia problematyki odwołań od decyzji oraz stwierdzenia nieważności decyzji, a także wybranych zagadnień z zakresu prawa administracyjnego gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem problemu charakteru prawnego oraz reżimu obrotu instrumentów finansowych oraz towarów giełdowych, w tym instrumentów pochodnych oraz certyfikatów i świadectw wydanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o efektywności energetycznej.

Zasadniczym elementem mojej pracy naukowej w zakresie nauki prawa postępowania administracyjnego jest udział w przygotowaniach do kolejnych wydań *Komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego* pod red. naukową prof. zw. M. Wierzbowskiego oraz prof. zw. R. Hausera (C.H.Beck, Warszawa 2014, 2015, 2017, 2018). We wskazanej publikacji, jestem samodzielnym autorem komentarza do:

- art. 15 k.p.a. (zasada dwuinstancyjności),
- art. 16 k.p.a. (zasada trwałości oraz sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych),
- art. 17 i 18 (organy wyższego stopnia i organu naczelnego),
- art. 127-140 k.p.a. (odwołania),
- art. 141-144 k.p.a. (zażalenia),
- art. 156-159 k.p.a. (stwierdzenie nieważności),
- art. 180-181 k.p.a. (przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych),
- art. 268a k.p.a. (upoważnienie pracownika do załatwiania spraw w imieniu organu) oraz
- art. 269 k.p.a. (prawomocność i ostateczność decyzji administracyjnych).

Rozdziały mojego autorstwa odnoszą się do kluczowych dla postępowania administracyjnego regulacji dotyczących kontroli instancyjnej rozstrzygnięć administracyjnych oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, a także problematyki pozostających w ścisłym związku z tymi zagadnieniami zasad ogólnych k.p.a., którymi są zasada dwuinstancyjności, zasada trwałości i zasada sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych oraz problematyka prawomocności i ostateczności decyzji administracyjnych. Ponadto jestem autorem komentarza do przepisów dotyczących pojęcia organu wyższego stopnia oraz organów naczelnego, a także upoważnienia pracownika do

załatwiania spraw w imieniu organu oraz autorem komentarza do przepisów szczególnych w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Komentarz ten stanowi wszechstronne i wyczerpujące omówienie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, obejmujące uwzględnienie bogatego dorobku orzecznictwa, w tym przede wszystkim Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, z uwzględnieniem kształtujących się linii orzecznictwa oraz aktualnego piśmiennictwa z komentowanej dziedziny, obejmującego monografie, opracowania zbiorowe, komentarze, artykuły, wydawnictwa specjalistyczne. Komentarz pozwala na całościowe zapoznanie się z omawianą problematyką, uwzględnia bowiem nie tylko formalnoprawną analizę stanu prawnego, ale również aspekty praktyczne związane ze stosowaniem prawa administracyjnego oraz postulaty *de lege ferenda*.

W związku z kontynuowaniem moich zainteresowań naukowych dotyczących szeroko pojętej regulacji obrotu instrumentami finansowymi, zapoczątkowanymi pracą magisterską, a następnie doktorską pt. *Administracyjnoprawna regulacja rynku praw pochodnych* jestem współautorem komentarza *Prawo rynku kapitałowego*, wydawanego pod red. naukową prof. zw. M. Wierzbowskiego, dr. L. Sobolewskiego i dr. hab. P. Wajdy (C.H.Beck Warszawa 2012, 2014, 2018). W publikacji tej jestem samodzielnym autorem komentarza do:

- art. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (pojęcie instrumentów finansowych);
- art. 33-38 (rynek pozagiełdowy)
- art. 162-164 (opłaty) ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Publikacja ta stanowi najobszerniejsze na rynku oraz wyczerpujące omówienie: ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach kapitałowych; ustawy o obrocie instrumentami finansowymi; ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym; ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym; rozporządzenia UE Nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku; rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym. W związku z tym problematyka instrumentów finansowych, do których zaliczają się papiery wartościowe, tytuły uczestnictwa w instytucjach wspólnego inwestowania, instrumenty rynku pieniężnego, instrumenty pochodne spełniające określone ustawowo kryteria, kontrakty na różnicę oraz uprawnienia do emisji, została przeze mnie omówiona w sposób kompleksowy oraz interdyscyplinarny, uwzględniający nie tylko dorobek doktryny prawa oraz orzecznictwa, ale również aktualne piśmiennictwo z zakresu nauki ekonomii, finansów i bankowości. W dwóch pierwszych wydaniach komentarza, zostały ponadto omówione przeze mnie zagadnienia dotyczące rynku pozagiełdowego, które w doktrynie nie podlegały dotychczas zbyt pogłębionym analizom, następnie w III najnowszym wydaniu komentarza zostały uwzględnione najnowsze zmiany wynikające z wdrożenia nowego pakietu regulacji dotyczących rynków instrumentów finansowych składającego się z dyrektywy MiFID2 i rozporządzenia MiFIR, w związku z czym w wyniku zniesienia podziału na rynek giełdowy i rynek pozagiełdowy w nowym wydaniu oraz w aktualizowanych wydaniach elektronicznych, zostały przedstawione implikacje dla

kontynuowania działalności w nowym stanie prawnym przez podmioty prowadzące rynek pozagiełdowy na podstawie dotychczasowych przepisów.

Zagadnień regulacji obrotu instrumentami finansowymi dotyczyły również moje wcześniejsze publikacje, m.in. pt. *Obrót finansowymi instrumentami pochodnymi w regulacjach Unii Europejskiej* [w:] Z. Janku, Z. Leoński i in. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Poznań 2005; *Regulacja rynku finansowych instrumentów pochodnych w Unii Europejskiej*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego – Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań 2004 oraz *Finansowe instrumenty pochodne w warunkach polskich – wybrane aspekty prawne*, Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych, Warszawa, 1998.

Ponadto jestem autorem rozdziałów *Prawo dewizowe* oraz *Prawo ubezpieczeniowe*, w podręczniku akademickim *Prawo administracyjne*, pod red. Marka Wierzbowskiego, Warszawa 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017).

Celem pierwszego z tych fragmentów podręcznika było przedstawienie podstawowych założeń i instytucji prawa dewizowego, w tym: istoty regulacji obrotu dewizowego, celów oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy z 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe; zadań i kompetencji organów administracji publicznej w sprawach z zakresu prawa dewizowego oraz postępowania w sprawie udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych.

Rozdział poświęcony prawu ubezpieczeniowemu dotyczy regulacji działalności w zakresie ubezpieczeń osobowych oraz ubezpieczeń majątkowych. Zostały w nim przedstawione podstawowe zasady świadczenia usług ubezpieczeniowych w kontekście wspólnotowych zasad jednolitej licencji, wolności przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług ubezpieczeniowych, a także związane z nimi ograniczenia, zasady gospodarki finansowej zakładów ubezpieczeń, zasady ustalania stawek oraz taryf ubezpieczeniowych oraz środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego, jak również zagadnienia ubezpieczeń obowiązkowych, pośrednictwa ubezpieczeniowego oraz działalności Polskiej Izby Ubezpieczeń. Z uwagi na to, że podręcznik jest przeznaczony zarówno dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych, jak również osób zainteresowanych problematyką prawa administracyjnego, w pracy tej niezwykle istotne było wykorzystanie doświadczeń nabytych w mojej pracy dydaktycznej.

Jestem również współautorem (wraz z prof. M. Wierzbowskim) rozdziału pt. *Regulacja publicznoprawna rynku finansowego (rozdział XIII)* [w:] podręczniku akademickim pod tytułem *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. prof. H. Gronkiewicz-Waltz i prof. M. Wierzbowskiego (Warszawa 2013, 2015, 2017). Publikacja ta w sposób przekrojowy przedstawia i porównuje zakres regulacji rynku bankowego, ubezpieczeniowego oraz kapitałowego, regulacje dotyczące tworzenia podmiotów działających na tych rynkach, zasady ich gospodarki finansowej, a także przyjęte rozwiązania w zakresie nadzoru nad uczestnikami tych rynków, ze szczególnym uwzględnieniem środków nadzoru oraz uwarunkowań instytucjonalnych, systemy gwarancyjne dla uczestników wskazanych rynków, a także inne środki ingerencji państwa na rynku finansowym w celu ochrony interesu publicznego, takie jak zakres tajemnicy bankowej, regulację pośrednictwa ubezpieczeniowego, system ubezpieczeń obowiązkowych, podstawowe zasady oferty publicznej papierów wartościowych oraz obowiązki informacyjne podmiotów działających na tych rynkach. Wskazana publikacja jest wynikiem nowego,

porównawczego podejścia przyjętego przez Autorów tego podręcznika, zastosowanego w celu zwrócenia uwagi na występujące podobieństwa jak również różnice w zakresie regulacji poszczególnych segmentów rynku finansowego. Jestem ponadto współautorem z prof. M. Wierzbowskim rozdziałów pt. *Publicznoprawna problematyka ubezpieczeń* oraz *Publicznoprawne aspekty obrotu instrumentami finansowymi*, w podręczniku „*Prawo gospodarcze - zagadnienia administracyjnoprawne*”, pod red. M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2007, 2009, 2011). Rozdziały te przedstawiały w ujęciu monograficznym problematykę regulacji działalności w zakresie ubezpieczeń osobowych i majątkowych oraz w zakresie prowadzenia publicznego obrotu instrumentami finansowymi, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych form działania administracji w tych dziedzinach oraz położeniem nacisku na precyzyjne zdefiniowanie przedmiotu i zakresu przedstawianych regulacji.

Problematykę prawa wspólnotowego oraz prawa gospodarczego podejmowałem również m.in. publikacjach: J. Pieńkos (1932-2003), K. Glibowski, *Druga i szósta dyrektywa prawa spółek UE*, Warszawa 2000, *Opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych*, Poradnik Gazety Prawnej, Nr 16/2002, *Arbitraż czy sąd gospodarczy – postępowanie arbitrażowe a postępowanie w sprawach gospodarczych*, Poradnik Gazety Prawnej, Nr 16/2002.

W publikacji *Administracyjne kary pieniężne we współczesnej gospodarce*, będącej częścią pracy zbiorowej pod tytułem *Państwo a gospodarka* (Warszawa 2017), pod red. prof. zw. Stanisława Owsiaka, przeprowadziłem analizę rosnącego znaczenia administracyjnych kar pieniężnych stanowiących publicznoprawne sankcje nakładane na uczestników obrotu gospodarczego. Niezależnie od przyjmowanego modelu zarządzania gospodarką, stopnia zaangażowania państwa w procesy gospodarcze oraz wielkości i roli sektora publicznego w gospodarce, zauważalne jest to, że każde współczesne państwo wykonując kompetencje prawodawcze, w szczególności w zakresie prawa publicznego, określa zasady postępowania wszystkich uczestników rynku oraz wprowadza mechanizmy mające zapewnić przestrzeganie tych zasad. Proces ten następuje w ramach szeroko rozumianego wspomaganie działań mechanizmu rynkowego przez państwo, które obejmuje przede wszystkim: tworzenie systemu prawno-instytucjonalnego, umożliwiającego sprawne działanie mechanizmów rynkowych, prowadzenie polityki makroekonomicznej, nastawionej na utrzymanie równowagi rynkowej oraz wzrostu gospodarczego, promowanie konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych oraz obronę ich interesów na rynkach światowych, ochronę grup ekonomicznie słabszych za pomocą polityki społecznej. W publikacji została wykazana tendencja do rozszerzania katalogu administracyjnych kar pieniężnych oraz ich wysokości, oraz okoliczność, że zdecydowana większość wprowadzanych do porządku prawnego administracyjnych kar pieniężnych dotyczy przedsiębiorców. Zjawisko to stanowi przejaw wzrostu roli państwa administracyjnego, który następuje pomimo postulatów zwiększenia roli oddziaływań niewładczych, wprowadzania mechanizmów samoregulacyjnych, czy też dobrowolnych porozumień. Podkreślono, że problematyka administracyjnych kar pieniężnych w tym ich wpływ na zachowania przedsiębiorców oraz szerzej na gospodarkę, nie była dotychczas przedmiotem pogłębionych badań, które najczęściej obejmują takie dziedziny jak rola agencji rządowych oraz banku centralnego w gospodarce, gwarancje pomocy finansowej, mechanizmy alokacji zasobów, polityka innowacyjności oraz rozwój regionów, a także prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i rola państwa w stosunkach

własnościowych. Publikacja zwraca uwagę, że w tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, polegająca na wprowadzeniu działu IVa (art. 189a–189k k.p.a.), która kodyfikuje i rozszerza gwarancje proceduralne przysługujące stronie postępowania w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych. Nowelizacja ta w zasadniczym zakresie uwzględnienia zgłaszane w doktrynie oraz orzecznictwie postulaty podwyższenia stopnia ochrony prawnej podmiotów podlegających odpowiedzialności administracyjnej, jednakże pierwszeństwo przed zasadami określonymi w kodeksie będą miały przepisy ustaw szczególnych, które będą mogły zawierać uregulowania odrębne, co wiąże się z ryzykiem stopniowego zmniejszania roli i znaczenia wprowadzanych zasad w związku z ewentualnym przyjmowaniem w tym zakresie rozwiązań odrębnych, odnoszących się do poszczególnych dziedzin regulacji.

W publikacji pt. *Reprezentacja Skarbu Państwa przez organy administracji publicznej*, stanowiącej część pracy zbiorowej pod tytułem *Umowy w administracji* pod red. prof. J. Bocia i L. Dziewięckiej –Bocian (Wrocław 2008), poddałem analizie zagadnienia materialnoprawnej i procesowej reprezentacji Skarbu Państwa, na gruncie zasad ogólnych wynikających z unormowań k.c. oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.), a także przepisów szczególnych materialnego prawa administracyjnego, określających kompetencje w tym zakresie poszczególnych organów administracji publicznej, w szczególności ministrów kierujących działami administracji rządowej, wojewodów i starostów. Z uwagi na to, że zagadnienia materialnoprawnej reprezentacji Skarbu Państwa mają szczególne znaczenie w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, dokonałem szczegółowej analizy zakresu kompetencji poszczególnych organów administracji w tym zakresie, która uprawnia tezę, że ustawodawca lokuje te kompetencje na różnych szczeblach organów administracji publicznej, posługując się techniką określania zasad ogólnych, a następnie wprowadzając, niekiedy wielostopniowe, wyjątki, co w połączeniu z niejednokrotnie mało precyzyjnym określeniem zakresu tych kompetencji, powoduje wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie. Przeprowadzone porównanie wskazuje, że zasady dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami w porównaniu z pozostałymi dziedzinami są najbardziej rozbudowane. Odnośnie zagadnień reprezentacji procesowej Skarbu Państwa, w publikacji tej omówiłem nie tylko podstawy prawne tej reprezentacji oraz problem relacji pomiędzy legitymacją do reprezentacji materialnoprawnej i procesowej, ale także przedstawiłem poglądy na temat skutków procesowych braku właściwej reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym oraz ograniczenia kompetencji organów administracji publicznej w zakresie procesowej reprezentacji Skarbu Państwa, wynikające z ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.). Analiza przedstawionych zagadnień prowadzi do wniosku, że w braku definicji ustawowych oraz rozbieżności poglądów doktryny co do rozumienia pojęcia reprezentacji, szczególnego znaczenia nabiera ustalenie sposobu rozumienia pojęcia reprezentacji na podstawie obecnie obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa.

W publikacji *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z urzędu a żądanie stwierdzenia nieważności decyzji przez podmiot nie będący stroną* stanowiącej część pracy zbiorowej pod tytułem *Aksjologia prawa administracyjnego* (Warszawa 2017), pod red. prof.

zw. Jana Zimmermana, przedstawiłem uwagi dotyczące problematyki trybów wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w kontekście instytucji odmowy wszczęcia postępowania w na podstawie art. 61a k.p.a. Analiza prowadzona w szczególności pod kątem uwzględnienia normatywnego charakteru przepisów określających zasady ogólne postępowania administracyjnego skłania do stwierdzenia, że organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności, w przypadku uznania, że wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pochodzi wprawdzie od podmiotu, który nie może zostać uznany za stronę postępowania w sprawie stwierdzenia, a jednocześnie nie zachodzą inne okoliczności, z których powodu postępowanie to nie może być wszczęte, organ ten nie może ograniczać się do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. W sytuacji, gdy podmiot taki przedstawia organowi dowody zaistnienia przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji, organ ten powinien wszcząć postępowanie z urzędu w celu wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę zawierającej kwalifikowane wady. Wskazaną aksjologiczną wykładnię przepisów w tym zakresie uzasadniają również w pewnym zakresie podglądy wyrażone w uzasadnieniu przywołanych w publikacji orzeczeń, jednakże z uwagi na to, że w systemie prawa brak jest bezpośrednich środków oddziaływania na organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności z urzędu w celu doprowadzenia do podjęcia tego postępowania z urzędu, dla praktyki stosowania prawa w tym zakresie ma szczególne znaczenie kierowanie się przez te organy w szczególności zasadą legalizmu oraz zasadą kształtowania zaufania do organów administracji, które wykluczają możliwość tolerowania przez organ pozostawania w obrocie decyzji obciążonej wadą nieważności, o której to wadzie dany organ powziął wiadomość.

Krzysztof Głównowski