

dr hab. Tomasz Długosz
Uniwersytet Jagielloński
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
i Polityki Gospodarczej
t.dlugosz@uj.edu.pl

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Maximiliana Piekuta pt. „Wpływ prawnych instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych na prawo wyboru między różnymi źródłami energii” przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Adama Szafrńskiego

I. Przedmiot i cel pracy

Recenzowana rozprawa dotyczy problematyki na pograniczu prawa ochrony środowiska oraz prawa energetycznego. Przedmiotem pracy jest wpływ polityk i prawa Unii Europejskiej (dalej: UE), którymi realizuje się cele klimatyczne na prowadzenie przez państwa członkowskie UE polityki energetycznej w obszarach wyboru między różnymi źródłami energii i kształtowania struktury zaopatrzenia państwa w energię. Autor wychodzi od obserwacji, że teraz mamy do czynienia z przełomowym momentem w polityce klimatycznej UE i że polityka ta prowadzi bezpośrednio oraz pośrednio do ograniczenia swobody państw członkowskich w zakresie wyboru między różnymi źródłami energii oraz decydowania o strukturze wykorzystywanych zasobów czy źródeł energetycznych. Stawia w związku z tym pytania o: zakres przedmiotowych ograniczeń, mechanizmy i środki prawnego oddziaływania UE na politykę energetyczną państw członkowskich UE w relewantnym obszarze, funkcję właściwych mechanizmów czy regulacji. Można stwierdzić, że w pracy Autor bada wyróżnione polityki i prawo unijne z zakresu – jak to nazywa – „redukcji emisji gazów cieplarnianych na poziomie europejskim”, by wyciągać wnioski odnośnie do zakresu i warunków oddziaływania na politykę państw członkowskich UE i sytuację w tych państwach pod względem wykorzystywania różnych zasobów czy źródeł energetycznych.

Wymaga wyjaśnienia, że w UE prowadzona jest bardzo rozbudowana i skomplikowana polityka klimatyczno – energetyczna. W grudniu 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat pn. „Europejski Zielony Ład”, w którym nakreśliła wizję niezwykle ambitnej polityki skoncentrowanej na zagadnieniach zmian klimatu, której znaczenie jednak

wykracza daleko poza sprawy środowiskowe i energetyczne. Europejski Zielony Ład to strategia, której celem jest przekształcenie Unii Europejskiej w sprawiedliwe i dobrze prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobowo-oszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Nowa strategia rzeczywiście nadaje impuls lub nawet nadaje nowy kierunek polityce klimatycznej UE, zakreślając nowe ramy dla polityk państw członkowskich. Tzw. prawo ochrony klimatu UE funkcjonuje już od dawna, ale teraz rzeczywiście mamy do czynienia z momentem przełomowym.

Wśród środków prawa ochrony klimatu wyróżnia się: (i) środki określające poziom ambicji w zakresie redukcji gazów cieplarnianych, podział wysiłków redukcyjnych między państwa członkowskie oraz środki zarządzania polityką klimatyczną, które za podstawę prawną mają art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE); (ii) środki regulujące efektywność energetyczną, promowanie energii ze źródeł odnawialnych oraz środki regulacji rynku energetycznego, które za podstawę mają art. 194 ust. 1 i 2 TFUE; (iii) środki określające normy produktowe, które są przyjmowane na podstawie art. 114 lub art. 115 TFUE ; (iv) środki regulujące dopuszczalność pomocy państwa przyjmowane w związku z art. 107 TFUE¹. W pracy zajęto się wieloma z tych środków, ale nie wszystkimi. W związku z traktatowymi podstawami prowadzenia polityki klimatycznej zwracają szczególnie uwagę przepisy art. 192 TFUE i art. 194 TFUE. Nowa strategia realizowana jest głównie w oparciu o podstawy prowadzenia polityki środowiskowej (art. 191 i n. TFUE) i polityki energetycznej (art. 194 TFUE). Relacja tych dwóch polityk pozostaje skomplikowana. Należą one do obszaru tzw. kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie i w obszarze każdej z tych polityk znajdują się pewne gwarancje dla państw członkowskich UE. Z tych gwarancji wynika, że należy zachować i uznać pewne pole manewru, jakie przysługuje państwom członkowskim w odniesieniu do zaopatrzenia w energię. W szczególności mówi się o tzw. prawie państw członkowskich do decydowania o własnym miksie energetycznym, które wywodzi się z art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE. W tych okolicznościach pojawia się trudny do rozwiązania problem zakresu swobody, jaka przysługuje państwom członkowskim w odniesieniu do zaopatrzenia w energię w warunkach prowadzenia coraz ambitniejszej polityki klimatycznej w UE. Problem ten jest przedmiotem badań w recenzowanej pracy.

¹ Zob. np. M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 156

W pracy skoncentrowano się nie tylko na przepisach unijnego prawa pierwotnego, ale uwzględniono również unijne prawo pochodne z dziedziny polityki środowiskowej i polityki energetycznej. Autor omawia te akty unijnego prawa pochodnego, w których dostrzegł tytułowe instrumenty, które wpływają na wybór państw między różnymi źródłami energii. Autor nie poprzestaje na dogmatycznej analizie przepisów prawa, lecz przeprowadza również – jak sam to określa – analizę funkcjonalną, objaśniając skutki faktycznego oddziaływania regulacji. Można przyjąć, że w pracy postawiono w istocie dwa problemy badawcze. Pierwszym jest treść tzw. prawa państw członkowskich UE do kształtowania miksu energetycznego, tj. zakresu gwarancji dla tych państw wypływających z art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE oraz art. 192 ust. 2 lit. c TFUE. Drugim jest zakres i sposób oddziaływania unijnej polityki klimatycznej na swobodę państw członkowskich UE w decydowaniu o rodzaju wykorzystywanych zasobów energetycznych, nośników czy źródeł energii. W oparciu o wyróżnione środki polityki klimatyczno - energetycznej Autor dochodzi do wniosku o znaczącym naruszeniu (ograniczeniu) prawa państw członkowskich UE w tym obszarze. Zasadniczą tezą pracy jest: „instrumenty prawne służące redukcji gazów cieplarnianych znacząco ograniczają swobodę państw członkowskich w kształtowaniu własnego miksu (miksu energetycznego – dodał TD), zmieniając treść art. 194 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ten sposób, że prawo Państw Członkowskich do wyboru między różnymi źródłami energii, ograniczone jest do źródeł odnawialnych oraz opartych o paliwa jądrowe.” (s. 304). W pracy postawiono też szereg innych tez odnoszących się do „instrumentów prawnych służących redukcji gazów cieplarnianych”, np. że są też takie instrumenty, które nie są dostosowane czy nie pozwalają na dostosowanie do sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, a w związku z tym, że może być naruszony postulat tzw. sprawiedliwej transformacji (s. 306); że gwarancja (prawo) państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii wynikająca z TFUE odnosi się jedynie do działań realizowanych w oparciu o traktatową politykę energetyczną oraz politykę środowiskową (s. 274); że prawo unijne pełni funkcję dynamizującą, wpływając – jak ja to rozumiem – na konieczność prowadzenia aktywnej polityki energetycznej (s. 307).

Sam wybór tematu i podjęte problemy badawcze oceniam bardzo wysoko. Pierwszy problem, który dotyczy gwarancji państw członkowskich UE w zakresie kształtowania własnego miksu energetycznego, a nawet swobody tych państw w zakresie prowadzenia własnej polityki energetycznej w obliczu unijnej polityki klimatycznej, uważam za fundamentalny. Jest to zarazem problem, który wywołuje ogólniejsze pytania o zakres gwarancji, jakie w ogóle wynikają z traktatów unijnych dla państw członkowskich, dotycząc

np. znaczenia zasad pomocniczości, proporcjonalności, solidarności, podziału kompetencji w relacjach między UE a państwami członkowskimi, zasady integracyjnej z art. 11 TFUE, sposobu oparcia polityk unijnych na podstawach traktatowych, prawotwórczej roli sądów unijnych, wykładni prawa unijnego. Zajęcie się tym problemem zmusza właściwie do skonfrontowania się z całym porządkiem prawa unijnego, z wieloma podstawowymi zasadami funkcjonowania UE. Autor jest świadomy tego. Nie bez powodu omawia w rozdziale II pracy podział kompetencji w UE, zasady pomocniczości i proporcjonalności, zasady polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, wykazując wiedzę z podstawowych zasad ustrojowych.

Warto zauważyć, że temat gwarancji wynikających dla państw członkowskich UE w związku z traktatowym prawem państw członkowskich do kształtowania własnego miksu energetycznego nie został w literaturze polskiej dotychczas poważnie zbadany. Wielu odnotowuje to prawo, lecz znam jedną polską publikację prof. Ludwika Kraemera, w której w sposób głębszy tym prawem się zajęto². Tymczasem problem jest ważny z punktu widzenia polityki klimatyczno – energetycznej UE, a nawet całego procesu integracyjnego, bo dotyczy ustalenia relacji między UE a państwami członkowskimi UE. Dość powiedzieć, że gdy 5 sierpnia br. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie o dobrowolnym zmniejszeniu podczas najbliższej zimy zapotrzebowania na gaz ziemny o 15 proc. w związku z konfliktem na Ukrainie, a więc w kwestii nie dotyczącej klimatu, lecz bezpieczeństwa energetycznego, to Polska sprzeciwiła się temu z powołaniem się na niedozwolony wpływ na miks energetyczny w państwach członkowskich³.

Jeżeli chodzi o drugi problem badawczy, który dotyczy zakresu i środków wpływania i ograniczania państw członkowskich UE w zakresie decydowania o własnym miksie energetycznym wynikającego z pomocą norm unijnego prawa pochodnego, to nie ma on takiej doniosłości co poprzedni, ale jest ważny. Dobrze jest poznać „instrumenty prawne służące redukcji gazów cieplarnianych” i zorientować się, jakie ograniczenia z nich wynikają dla państw członkowskich UE oraz podmiotów funkcjonujących na ich terytorium, a także które aspekty regulacji mogą budzić wątpliwości z perspektywy wpływu na gwarancje państw

² L. Kraemer, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska i energetyki a miks energetyczny państw członkowskich* (w:) M.Stoczkiewicz, A.Warso-Buchanan (red.) *Derogacje od transformacji. Bezpłatne uprawnienia EU ETS dla elektroenergetyki w Polsce*. ClientEarth 2015. s. 15 i n.

³ Komunikat prasowy TVN24 z 5.08.2022 r. – dostęp na stronie: <https://tvn24.pl/biznes/ze-swiata/unia-europejska-zatwierdzila-dobrowolne-ograniczenia-zuzycia-gazu-polska-przeciwna-6058725> (data dostępu: 12.08.2022)

członkowskich dotyczące miksów energetycznych. Zdecydowanie ważniejsze jest jednak poznanie treści i zakresu gwarancji traktatowych.

II. Tytuł i konstrukcja pracy

Tytuł pracy odzwierciedla zakres przeprowadzonych badań, ale myślę, że powinno z niego wprost wynikać, że chodzi tu o prawo państw członkowskich UE do wyboru między różnymi źródłami energii. Z treści pracy wynika, że Autora interesuje ten aspekt regulacji. Przyjęty tytuł może budzić rozmaite wątpliwości, np. czy nie chodzi tu o wpływ „instrumentów” na dalszą politykę instytucji unijnych. Wątpliwości też mam odnośnie do wyrażenia „prawo wyboru między różnymi źródłami energii”. Jeśli przyjąć, że w pracy chodzi przede wszystkim o sytuację państw członkowskich UE, a mówienie o prawie zakłada mówienie o pochodnej modalności prawnej, to na plan pierwszy wysuwają się obowiązki, jakie ciążyą na instytucjach unijnych w kształtowaniu polityki klimatycznej, ale w pracy Autor zajmuje się również obowiązkami państw członkowskich i podmiotów na ich terytoriach wpływającymi z wyróżnionych „instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych”. Ostatecznie jednak temat pracy wystarczająco wyjaśniono we wstępie pracy.

Praca została skonstruowana w ten sposób, że składa się ze wstępu i sześciu rozdziałów. Na końcu pracy znajduje się bibliografia, w której podano literaturę, akty prawne, akty polityczne, orzecznictwo i inne wykorzystane materiały, w tym źródła internetowe. Na początku pracy jest pomocny wykaz skrótów. Jest w pracy zakończenie, chociaż nie zostało wyraźnie wyodrębnione, tzn. wnioski z całości przeprowadzonych badań zawarto w podsumowaniu do rozdziału szóstego. We wstępie Autor uzasadnia wybór tematu, przedstawia cel pracy i hipotezy badawcze, omawia metody badawcze i strukturę rozprawy. Autor wyjaśnia, że polityka energetyczna i polityka środowiskowa w zakresie przeciwdziałania zmian klimatu są połączone ze sobą, że obserwuje trend stopniowego ograniczania swobody decyzyjnej państw członkowskich UE w zakresie wyboru miksów energetycznych. Na tej podstawie formułuje hipotezy badawcze, główną i tzw. poboczne hipotezy. Następnie Autor czyni uwagi metodologiczne, wyjaśniając, że posłużył się metodami: formalno – dogmatyczną, funkcjonalną i ekonomiczną analizą prawa. Z pewnością wykorzystywana jest metoda formalno – dogmatyczna. Autor wykorzystuje też metodę empiryczną, czyniąc analizy skutków społecznych i ekonomicznych relevantnych środków prawnych. Natomiast nie jestem przekonany, że Autor stosuje metodę ekonomiczną

analizy prawa; o ile dobrze rozumiem tę metodę, to brakuje mi w pracy ekonomicznej „wyceny” istotnych elementów poszczególnych instrumentów prawnych, aby można było mówić o tej metodzie⁴.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do właściwej części pracy. Omówiono w nim podstawowe pojęcia, wyjaśniono genezę unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, przedstawiono faktyczną sytuację Polski, gdy chodzi o miks energetyczny. Rozdział drugi dotyczy kwestii podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie w zakresie prowadzenia polityki klimatyczno –energetycznej, istotnych zasad ustrojowych, a na końcu wyróżniono akty unijnego prawa pochodnego, które zdaniem Autora formułują istotne obowiązki z zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce (s. 103 i n.). Ze względu na tytuł rozdziału może zaskakiwać omówienie w nim postanowień Konstytucji RP (s. 100 i n.), ale wydaje się, że Autorowi chodziło o wykazanie ogólnej spójności polskiej polityki energetycznej z polityką unijną. W tym rozdziale Autor po raz pierwszy mierzy się z pierwszym z problemów badawczych (ss. 92 -100). W rozdziale trzecim omówiono unijny system handlu emisjami oraz wyroki sądów unijnych, które zapadły w związku z funkcjonowaniem tego systemu, a które są bardzo istotne z perspektywy prowadzonych badań. Rozdział czwarty dotyczy innych niż system handlu uprawnieniami emisyjnymi „instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce”, które wynikają z:

1. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 243, str. 1);
2. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.);
3. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, str. 1 z późn. zm.).

Autor omówił istotne elementy wyżej wskazanych aktów, pokazał ich genezę, rozwój oraz sposób wdrożenia czy wykonywania prawem polskim, oraz wyróżnił związane z nimi instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych. Do takich instrumentów Autor zaliczył

⁴ Na temat tej metody zob. T. Guzik. Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa w: Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, nr 8, ss. 32-33

normatywnie ustanowione cele oraz obowiązki państw członkowskich i innych podmiotów, np. obowiązki przeprowadzenia audytów energetycznych przez przedsiębiorstwa (s. 188). W tym rozdziale wywołano bardzo interesujący problem tzw. pozwów klimatycznych, a więc wymuszania działań proklimatycznych na drodze sądowej, lecz nie został on omówiony (s. 172). Rozdział piąty pracy dotyczy dalszych wyróżnionych przez Autora instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych, które tym razem są nazwane przez Autora „pośrednimi instrumentami”, a wypływają z:

1. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych,
2. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198, str. 13 z późn. zm.);
3. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 76, str. 3) (chodzi o Fundusz Modernizacyjny i Fundusz Innowacyjny).

W tym rozdziale chodzi Autorowi o takie środki, które ułatwiają rozwój odnawialnych źródeł energii, polegają na ustanowieniu ram realizacji tzw. zrównoważonych inwestycji (taksonomia), wiążą się z funkcjonowaniem Funduszu Modernizacyjnego i Funduszu Innowacyjnego. Autor omawia pewne środki czy mechanizmy, które utrudniają finansowania energetyki opartej o paliwa kopalne albo ułatwiają finansowanie technologii niskoemisyjnych (zob. s. 256). Rozdział szósty ma znaczenie podstawowe z punktu widzenia celu pracy, bo Autor stara się w nim udzielić odpowiedzi, w jakim stopniu państwa członkowskie są ograniczone w tytułowym prawie wyboru między różnymi źródłami energii. Najpierw odnosi się do gwarancji wynikających z art. art. 194 ust. 2 ak. 2 i art. 192 ust. 2 TFUE w związku z orzecznictwem unijnym. Następnie rozważa wpływ omówionych wcześniej „instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce” na politykę państw członkowskich i polską politykę energetyczną. W ramach prowadzonej analizy funkcjonalnej Autor zastanawia się, jaki jest faktyczny wpływ regulacji na tzw. miks energetyczny. W zakończeniu rozdziału jest podsumowanie, w którym Autor stawia podstawowe tezy pracy oraz weryfikuje główną i poboczne hipotezy badawcze. Główną hipotezę badawczą weryfikuje w ten sposób, że przedstawia autorskie tabele, w których zestawia oceny wpływu

wybranych przez siebie instrumentów redukcji gazów cieplarnianych na wybór nośników energii i oceny wpływu tych instrumentów na swobodę państw członkowskich do kształtowania własnego miksu energetycznego (ss. 298-301). Poboczne hipotezy badawcze weryfikuje również z pomocą tabeli, w której klasyfikuje instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce ze względu na adresata oraz typ instrumentu (s. 305).

Przedstawiona struktura pracy pozwala uznać, iż Autor podjął badania objęte tematem pracy i w zakresie postawionych problemów badawczych. Konstrukcja pracy budzi pewne wątpliwości czy zastrzeżenia. Nie przekonuje mnie koncepcja, aby wpierw zebrać „instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych”, a potem zastanawiać się, w jaki sposób wyznaczają one zakres tytułowego prawa do wyboru między różnymi źródłami energii. Według mnie lepsze efekty uzyskanoby, gdyby na początku Autor wyjaśnił, jak rozumie tytułowe prawo do wyboru między różnymi źródłami energii, a następnie każdy z wyróżnionych przez siebie aspektów z osobna, wyczerpująco omówił. Natomiast Autor podaje na s. 31 zdawkowe wyjaśnienie prawa wyboru między różnymi źródłami energii i następnie w sposób kontekstowy stara się doprecyzować to prawo i ustalić jego zakres. Wydaje mi się, że Autor założył, iż zajmuje się jakimś ogólnym prawem państw członkowskich do wyboru między różnymi źródłami energii, którego granice określa pierwotne i pochodne prawo unijne, a według mnie trzeba wyraźnie odróżnić zakres gwarancji wynikających dla tych państw z art. 194 ust. 2 ak. 2 i art. 192 ust. 2 lit. c TFUE w związku z tzw. miksem energetycznym i zakres obowiązków lub ograniczeń państw członkowskich UE wpływających dla tych państw z polityki klimatycznej. Naturalnie sposób ujęcia tematu, prowadzenia badań jest sprawą wyboru badacza, ale sądzę, że Autor doszedłby do lepszych wyników, gdyby przyjął inną konstrukcję pracy. Z przyjętej przez Autora konstrukcji pracy wynika również moje drugie zastrzeżenie. Sądzę, że praca doktorska powinna dysponować wyraźnie wyodrębnionym zakończeniem, natomiast Autor wynika ogółu badań ujął w podsumowaniu ostatniego rozdziału. Z pewnością skłoniła go do tego konstrukcja pracy, ale wnioski badań powinny być wyraźniej wyodrębnione.

III. Merytoryczna zawartość pracy

Merytorycznie praca budzi mieszane wrażenia. Z jednej strony badania prowadzone są poprawnie. Przeprowadzone wnioskowania są poprawne, istotnych błędów merytorycznych nie dostrzegłem. Praca stanowi wystarczająco pogłębione studium i są w niej rozwiązania

postawionych problemów badawczych. Zakres przeprowadzonych badań jest bardzo rozległy, a problematyka badawcza jest wyjątkowo trudna i wymaga rozległej wiedzy. Z drugiej strony przeprowadzone badania i zaproponowane rozwiązania pozostawiają pewien niedosyt. Można było więcej powiedzieć, sprawę gruntowniej zbadać. Zdarza się, że istotne problemy, które wywołuje Autor, są omawiane pobieżnie, np. znaczenie zasady integracyjnej z art. 11 TFUE na politykę energetyczną UE omówiono pobieżnie, chociaż w pracy wywołano interesujący pod tym względem wyrok TS UE z dnia 22.09.2020 r. w sprawie C-594/18 P (zob. pkt pkt. 42-43 wyroku.). Nie mam wątpliwości, że Autor dał dowód dużej wiedzy o aktualnej polityce klimatyczno – energetycznej UE, że wykazał się niekiedy zaskakującą znajomością instrumentów polityki klimatycznej - chociaż sam wybór tych środków jest w dużej mierze arbitralny – lecz odnoszę wrażenie, że chęć wykazania się wiedzą przysłoniła Autorowi cel badań. Z tego też chyba względu zdarzają się w pracy niepotrzebne opisy regulacji, np. gdy omawia się ewolucję unijnego systemu handlu emisjami (s. 118 i n.); są powtórzenia, np. na str. 284 ponownie wyjaśnia się, jakie są pierwotne nośniki energii. Myślę, że Autor spokojnie mógł ograniczyć się do analizy art. 194 ust. 2 ak. 2 i 192 ust. 2 lit. c TFUE i związanego z nimi orzecznictwa, bo te przepisy wywołują mnóstwo pytań. Autor znacznie rozszerzył zakres swoich badań, omawiając wybrane środki prawa pochodnego, ale, mówiąc szczerze, odbiło się to na jakości przeprowadzonych badań.

Jeśli chodzi o pierwszy z wyróżnionych przeze mnie problemów badawczych, to Autor prawidłowo omówił orzecznictwo unijne odnoszące się do tych przepisów i wyróżnił istotne elementy gwarancji wynikające z tych przepisów dla państw członkowskich w zakresie kształtowania własnego miksu energetycznego. Wartość pracy polega właśnie na zidentyfikowaniu tych elementów czy aspektów prawnej regulacji, które decydują o zakresie przedmiotowych gwarancji, np. że istotna jest podstawa prawna przyjmowanego aktu unijnego, którym wpływa się na swobodę państw członkowskich w zakresie kształtowania miksu energetycznego, tzn. ta podstawa ma znaczenie dla uruchomienia gwarancji wynikających z art. 194 ust. 2 ak. 2 i art. 192 ust. 2 lit. c TFUE i w związku z tym istotny jest zamierzony rezultat regulacji wymykający z treści i celu danego aktu (s. 303). Z drugiej strony Autor wykazuje pewne ograniczenia czy ryzyka związane z tymi gwarancjami, pokazując rozbieżności w orzecznictwie unijnym. Jak powiedziałem, można było iść dalej w rozważaniach, np. zajmując się znaczeniem solidarności energetycznej dla prawa do kształtowania miksu energetycznego, rolę sądów unijnych. Niemniej jednak Autor dochodzi do istotnych wniosków dotyczących relacji między art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE a polityką klimatyczną.

Jeśli chodzi o drugi problem badawczy, to uważam, że ogólnie wartościowe jest wyróżnienie tych środków czy mechanizmów prawa z zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych, którymi istotnie wpływa się na politykę państw członkowskich lub też na sytuację w państwach członkowskich w zakresie miksu energetycznego. Pozwala to zorientować się w różnorodności środków i metod oddziaływania polityk i prawa unijnego, w zakresie ograniczeń państw członkowskich w dziedzinie kształtowania zaopatrzenia w energię. Analiza wybranych środków czy mechanizmów pozwala też zorientować się w złożoności funkcji, jakie one realizują. Zwracają uwagę rozważania Autora dotyczące rozwoju energetyki jądrowej. Zarazem jednak brakuje mi omówienia rozporządzenia unijnego 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 156, str. 26) i głębszego omówienia środków wypływających z rozporządzenia unijnego 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.). Na podstawie pierwszego rozporządzenia obowiązuje decyzja wykonawcza Komisji, która ustanawia roczne limity emisji gazów cieplarnianych dla Polski na każdy rok do 2030 r. Drugie rozporządzenie unijne pojawia się w pracy w związku z omówieniem wymogów dotyczących mechanizmów zdolności wytwórczych (s. 106), ale zasługuje ono na większą uwagę, a w szczególności interesujący jest art. 4 tego rozporządzenia, w którym mówi się o tym, że Komisja Europejska ma wspierać państwa członkowskie w podejmowaniu działań na rzecz tzw. sprawiedliwej transformacji i w ramach tego państwa członkowskie mają ustanawiać krajowe strategie stopniowego zmniejszania wytwarzania w istniejących jednostkach zasilanych węglem i innymi stałymi paliwami kopalnymi, a także zmniejszania zdolności wydobywczych, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych środków, aby umożliwić "sprawiedliwą transformację" w regionach dotkniętych zmianą strukturalną. Wybór instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych dokonany przez Autora siłą rzeczy musiał być arbitralny, a przez to może wzbudzać wątpliwości czy kontrowersje, ale uważam, że praca ma braki we wskazanym zakresie.

Jeśli chodzi o tezy pracy, to z większością z nich się zgadzam, ale są też w pracy tezy oczywiste, za bardzo uproszczone lub też za daleko idące. Za daleko idąca jest teza, że swoboda państw członkowskich w kształtowaniu własnego miksu energetycznego sprowadza się do wyboru między odnawialnymi źródłami energii i energetyką jądrową (s. 304). Na pewno postawiono na technologie niskoemisyjne, ale sam Autor zauważa, że gaz jest traktowany jako paliwo przejściowe dla sektora wytwórczego (s. 292). Za daleko idzie Autor, gdy mówi, że ochrona wynikająca z art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE dotyczy środków unijnych,

których pierwszym, zamierzonym celem jest naruszenie prawa do kształtowania miksu energetycznego (s. 303). Autor wywiódł taką tezę z orzecznictwa unijnego, ale nie jestem do niej przekonany, skoro w pracy wykazano istniejące w orzecznictwie rozbieżności. Uproszczona jest np. teza, że skoro celem jest osiągnięcie co najmniej 32-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE do 2030 r., to swoboda wyboru państw członkowskich UE jest przeciętnie ograniczona do 68 % (s. 302). Z kolei teza, że z realizacją celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji wiąże się dynamizująca i dystrybucyjna funkcja prawa jest dla mnie oczywista (s. 307), aczkolwiek trzeba uczciwie powiedzieć, że w pracy wskazano, w jaki sposób funkcje te są realizowane i szkoda, że w zakończeniu Autor nie wymienił w punktach tych sposobów.

Uważam, że wykorzystana przez Autora literatura jest wystarczająca i dobrze, że obejmuje zarówno literaturę krajową jak i zagraniczną. Brakuje mi jednak kilku istotnych pozycji literatury. Nie wykorzystano opracowania wspomnianego Ludwika Kraemera, w której omówiono relację podstaw prawnych prowadzenia unijnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska i energetyki w związku z problematyką miksu energetycznego (L. Kraemer, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska i energetyki a miks energetyczny państw członkowskich* (w:) M.Stoczkiewicz, A.Warso-Buchanan (red.) *Derogacje od transformacji. Bezpłatne uprawnienia EU ETS dla elektroenergetyki w Polsce*. ClientEarth 2015. s. 15). Nie wykorzystano monografii M. Stoczkiewicza pt. *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka* (Warszawa 2021), w której omawia się syntetycznie instrumenty prawa ochrony klimatu, dokonując, co ważne, ich typologii. W końcu z uwagi na temat pracy i sposób jego opracowania sądzę, że pomocna byłaby monografia Grzegorza Maślocha pt. *Uwarunkowania i kierunki rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce*, Warszawa 2021, która wprawdzie nie jest pracą prawniczą, ale bardzo dobrze łączy problematykę polityczną, środowiskową, ekonomiczną i techniczną dla objaśnienia oddziaływania państwa na energetykę odnawialną; praca ta byłaby bardzo pomocna w badaniach, ponieważ idzie po myśli Autora, aby szerzej spojrzeć na prawo państw do wyboru między różnymi źródłami energii. Wypada mi ponownie uznać, że to autora należy wybór źródeł dla prowadzonych, a jest on szczególnie trudny, gdy ma rozległe pole do pionierskiego zbadania, ale kwerenda zrobiona przez Autora mogła być lepsza.

Zgłosiłem uwagi o charakterze krytycznym czy polemicznym, ale nie podważają one ogólnie pozytywnej oceny pracy. Praca ma swoje mocne strony. Robią wrażenie czynione przez Autora analizy skomplikowanych mechanizmów służących redukcji emisji gazów cieplarnianych, a następnie czynione rozważania, w jaki sposób przełoży się to na politykę

państw członkowskich i sytuację w tych państwach pod względem miksu energetycznego. Postawiono wiele ciekawych problemów i Autor rozprawia się z nimi na miarę swoich możliwości, zgodnie z przyjętą konstrukcją pracy. Praca nie jest wolna od błędów czy braków, ale trzeba mieć na uwadze, że problematyka pracy jest wyjątkowo wymagająca i Autor podjął trudne wyzwanie. Praca jest wartościowa pod względem naukowym. Daje szeroki pogląd na sprawy zaopatrzenia energetycznego, skłania do przemyśleń, dyskusji i może stanowić podstawę do prowadzenia dalszych badań. Moje zastrzeżenia czy wątpliwości nie podważają zasadniczej oceny, że w rozprawie wywiązano się z postawionego zadania badawczego, wykazując wiedzę i umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej.

Recenzowana praca nie daje wyczerpującej odpowiedzi na wszystkie pytania związane z tytułowym zagadnieniem, więc chciałbym zadać Autorowi trzy pytania. Po pierwsze, chcę zapytać o zasadę solidarności energetycznej, o której wspomniałem. Czy zdaniem Autora jest ona istotna, a jeżeli tak, to w jaki sposób, ma ona znaczenia dla funkcjonowania przedmiotowego prawa do wyboru między różnymi źródła energii? Czy wpływa ona na gwarancje wynikające dla państw członkowskich z art. 194 ust. 2 ak. 2 i art. 192 ust. 2 lit. c TFUE? Autor przywołał wyrok TS UE z dnia 21.06.2018 r. w sprawie C-5/16, w którym m.in. stwierdzono, że prawodawca unijny nie jest zobowiązany do uwzględnienia szczególnej sytuacji danego państwa członkowskiego, w przypadku gdy akt Unii oddziałuje na wszystkie państwa członkowskie (pkt 167 wyroku). Z drugiej strony z orzecznictwa unijnego wynika, że z zasadą solidarności wiąże się ogólny obowiązek uwzględniania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów w ramach wykonywania kompetencji związanych z polityką unijną (zob. wyrok TS UE z 15.07.2021 r. w sprawie C-848/19 P, pkt. 71). Jestem ciekawy, jak zdaniem Autora te dwa stanowiska należy pogodzić w kontekście prawa do kształtowania miksu energetycznego. Moje kolejne pytania dotyczą tezy, iż ochrona wynikająca z art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE ograniczona jest do „środków przyjmowanych w zakresie środowiska i polityki energetycznej” (s. 303). Proszę o jej doprecyzowanie. W szczególności o stanowisko, czy Autor odrzuca tezę wyroku Sądu z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11, przywołanego w pracy, że art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE dotyczy środków ustanawianych tylko w dziedzinie polityki energetycznej zgodnie z akapitem pierwszym tego ustępu (zob. pkt. 11 wyroku). Interesuje mnie też, czy zdaniem Autora cele polityki środowiskowej i cele polityki energetycznej są ze sobą nierozzerwalnie związane. Skoro mówimy o polityce klimatyczno-energetycznej, to może te cele są nierozzerwalnie związane, a byłoby to ważne rozstrzygnięcie w świetle orzecznictwa unijnego, bo zgodnie z nim akt unijny zmierzający jednocześnie do osiągnięcia kilku celów, które są ze sobą nierozzerwalnie związane, gdy żaden z tych celów

nie ma drugorzędного czy pośredniego znaczenia w stosunku do innego – może opierać się na kilku różnych, równie istotnych podstawach prawnych. Czy nie oznacza to konieczności wydawania aktów z zakresu polityki klimatyczno – energetycznej na łączonej podstawie prawnej, z powołaniem się zarówno na przepisy art. 191 TFUE jak i art. 194 TFUE? Wtedy nie mogłoby dojść do takiej sytuacji, jak w powołanym wyroku w sprawie T-370/11, iż chociaż dostrzeżono, iż zaskarżone środki mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, to jednak nie oceniono ich z perspektywy naruszenia art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE, poprzestając na tym, że zaskarżona decyzja stanowi środek z dziedziny polityki środowiska przyjęty na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE.

IV. Strona językowa i redakcyjna pracy

Język pracy jest zasadniczo właściwy oraz poprawny; praca jest napisana stylem naukowym i przestrzegana jest zasada źródłowości. Autora cechuje stosunkowo lekki styl pisania i praca jest przyjemna w odbiorze, chociaż dotyczy skomplikowanych regulacji i problemów. Jest to pozytywna cecha pracy, aczkolwiek niekiedy ten styl wypowiedzi prowadzi do skrótowości, braku ścisłości, a nawet zaczyna przypominać publicystykę, np. gdy Autor stwierdza, że zakres i ochrona prawa jest „istotnie ograniczona tak bardzo, że może być nawet uznana za fikcyjną” (s. 304) (Autor precyzuje dalej, co przez to rozumie, ale ujawnia emocje i próbuje sprowokować czytelnika). Skróty myślowe powodują, że z rzadka pojawiają się „dziwne” wypowiedzi, np. „...eksploatacja takiej jednostki (chodzi o jednostkę wytwarzania energii – TD) jest możliwa o ile nie stanowi aktu prawnego...” (s. 172). Generalnie jednak przekaz jest jasny, rzeczowy, a kompozycja tekstu obejmuje tezy, argumenty, wnioski, przykłady. Zdarzają się błędy językowe w pracy, ale jest ich stosunkowo niewiele. W zakresie odesłań i cytowań nie mam istotniejszych zastrzeżeń. Niekiedy Autor nie podaje strony publikacji czy miejsca powoływanego wyroku, np. przypis nr 313 lub nr 369, ale nie należy przykładać do tego nadmiernej wagi.

Mam natomiast poważne zastrzeżenia do redakcji pracy. Chodzi o podział pracy na jednostki redakcyjne i opatrywania ich numerami i tytułami. Numeracja rozdziałów jest wielopoziomowa i przez to nadmiernie skomplikowana, a przy tym jest wyjątkowo niestaranna. Rozdział III zaczyna się podrozdziałem „1”, ale rozdział II podrozdziałem „4”. Podsumowania, które odnoszą się do całych rozdziałów, numeruje się tak, jakby dotyczyły tylko podrozdziałów, np. „3.6” (s. 67). Są partie pracy, które nie są objęte podrozdziałami, np. rozdział IV zaczyna się wprowadzeniem poza podrozdziałem 1 (s. 167). W moim

przekonaniu nie jest to poprawne, ponieważ podział na podrozdziały powinien być wyczerpujący i również wprowadzenie do tematu powinno być opatrzone numerem oraz tytułem. Poza tym Autor nadmiernie rozdrabnia tekst i niektóre podrozdziały nie mają wystarczającego „ciężaru” merytorycznego, np. podrozdział 1.1 w rozdziale IV obejmuje tylko jeden, stosunkowo niewielki akapit (s. 168). Zastosowany przez Autora podział tekstu na jednostki redakcyjne i opis tych jednostek nie ułatwia zrozumienia pracy albo ułatwia w stopniu mniejszym niż powinien. Wskazane uchybienia redakcyjne są w moim przekonaniu duże, lecz nie mogą zasłonić merytorycznej wartości pracy. Na poprawę tego elementu pracy naukowej Autor powinien jednak zwrócić uwagę.

V. Konkluzja

Recenzowana rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dziedzinie prawa, umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Praca odpowiada warunkom przewidzianym dla rozpraw doktorskich w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.) i może stanowić podstawę prowadzenia dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Krupa', written in a cursive style.