

**Prof.zw.dr hab.Anna Walaszek-Pyziół**

**Krakowska Akademia im.Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

## **R E C E N Z J A**

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Mateusza Lewandowskiego p.t.**

**”Akty planowania w polskim prawie energetycznym”**

**Promotor : Prof.dr hab.Czesław Martysz (Uniwersytet Śląski w  
Katowicach)**

**Promotor pomocniczy: Dr Dawid Gregorczyk**

### **A.Uwagi ogólne o temacie rozprawy**

O ile przed rokiem 2000 prawo energetyczne (rozumiane jako dająca się wyodrębnić dyscyplina prawnicza) praktycznie w Polsce nie istniało, o tyle ostatnie dwadzieścia lat przyniosło bujny rozwój dorobku polskiej doktryny prawa energetycznego.W tym okresie opublikowano bardzo wiele monografii i artykułów,a i dorobek judykatury należy uznać za znaczący.W publikacjach tych „rozwiązano” szereg zagadnień tak ogólnych,jak i bardziej szczegółowych.Jednak,mimo to wiele problemów

istotnych dla funkcjonowania systemu energetycznego nie zostało dotąd wyjaśnionych. Dotyczy to m.in. problematyki planowania (aktów planowania). Zagadnienie to nie zostało dotąd przeanalizowane w doktrynie w sposób wystarczający. Dlatego też wybór tematu recenzowanej rozprawy należy uznać za dobrany trafnie, zaś rozprawa ta – mimo wielu zastrzeżeń (o czym dalej) – wypełnia niewątpliwie lukę w dotychczasowym dorobku nauki prawa energetycznego.

### **B. Określenie celu badawczego – konstrukcja (struktura) rozprawy**

1. Końcowy efekt (a pośrednio i wartość) każdej rozprawy naukowej (w tym i rozprawy doktorskiej) zależy w decydującym stopniu od właściwego „zdefiniowania” problemu naukowego, który w rozprawie ma być „rozwiązany” (art. 187 ust. 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym). We „Wstępie” do rozprawy autor stwierdził, iż głównym celem przeprowadzonych w niej analiz „jest zweryfikowanie tezy, że akty planowania są skutecznym instrumentem realizacji celów Prawa energetycznego oraz polityki energetycznej” (s. 8). Ponadto określił „dodatkowy” cel swojej pracy jakim jest ocena aktualnego stanu prawnego w sferze planowania jako instrumentu realizacji celów Prawa energetycznego oraz polityki energetycznej „z punktu widzenia kluczowych dla dziedziny prawa administracyjnego zasad decentralizacji oraz pomocniczości” (s. 10). Na podstawie dokonanych przez siebie

analiz szczegółowych autor dokonał oceny systemu aktów planowania w energetyce (ss.219-231) z uwzględnieniem zarówno zalet jak i wad aktualnych regulacji prawnych w omawianym przez siebie zakresie.

2.Zakreślone w powyższy sposób celowi badawczemu odpowiada konstrukcja rozprawy, którą oceniam pozytywnie. Krytycznie oceniam natomiast strukturę formalną recenzowanej pracy. Z trudnych do zrozumienia powodów autor nie podzielił jej na rozdziały, a jedynie na ustępy i „podustępy”, co nieco utrudnia lekturę.

3.Należy uznać, iż cel badawczy określony przez autora został przez niego zrealizowany.

### **C.Aspekty formalno-warsztatowe rozprawy**

1.Ocena strony formalno-warsztatowej rozprawy jest ogólnie pozytywna. Autor wykorzystał stosunkowo obszerne piśmiennictwo polskie (164 pozycje bibliograficzne – z małymi wyjątkami wyłącznie krajowe). Uwzględnił także dorobek judykatury w zakresie dotyczącym omawianego przez siebie tematu. Mimo tego, iż praca dotyczy wyłącznie prawa polskiego, byłoby zapewne pożądane wykorzystanie – choćby w ograniczonym zakresie – dorobku literatury obcej w celu wskazania, w jaki sposób niektóre obce porządki prawne (mam tu na myśli zwłaszcza kraje członkowskie UE) odnoszą się do problematyki aktów planowania w energetyce.

Wykorzystane przez autora źródła bibliograficzne jedynie w mniejszości traktują o aktach planowania w energetyce; w większości dotyczą bądź to zagadnień bardziej ogólnych bądź też związanych z tematem pracy pośrednio (n.p. w zakresie planowania przestrzennego). Pragnę jednak podkreślić, iż nie jest to mankamentem pracy, jeśli weźmie się pod uwagę skromny dorobek dotychczasowej doktryny w zakresie ściśle związanym z tematyką pracy.

2. Dorobek literatury polskiej został przedstawiony przez autora w sposób rzetelny, choć raczej tylko „sprawozdawczy” – autor wydaje się chyba stronić od przedstawiania uwag polemicznych w stosunku do poglądów innych autorów.

#### **D. Ogólna ocena rozprawy pod względem merytorycznym**

1. Oceniając ogólnie recenzowaną rozprawę pod względem merytorycznym pragnę stwierdzić, iż z pewnością spełnia ona wymogi stawiane rozprawom doktorskim przez obowiązujące przepisy ustawowe.

Do jej zalet należy zaliczyć następujące:

- po pierwsze- jest to opracowanie o charakterze całościowym (monograficznym) zawierające w swojej treści rozwiązanie zagadnienia naukowego o istotnym znaczeniu tak dla teorii, jak i praktyki;
- po drugie- jest to opracowanie traktujące o zagadnieniu, które było dotąd – w piśmiennictwie polskim – traktowane w sposób marginalny

oraz

-po trzecie – jest to opracowanie zawierające w swojej treści szereg wartościowych (choć niekiedy kontrowersyjnych) ustaleń i wniosków o charakterze „autorskim”.

2. Oprócz zalet recenzowana rozprawa wykazuje także i mankamenty, które wskazuję poniżej.

I tak, doktorant – w pełni świadomie (patrz.s.8) ograniczył swoje rozważania do analizy aktów planowania w polskim prawie energetycznym, pomijając w ogóle zagadnienie aktów planowania opracowywanych na poziomie Unii Europejskiej. To ograniczenie tłumaczy „rozległością tematyki”, co o tyle nie przekonuje, że jego rozprawa nie jest nadmiernie obszerna (231 stron tekstu zasadniczego). Ważniejsze jest jednak to, iż powyższe „samoograniczenie” budzi istotne wątpliwości merytoryczne. Polski system elektroenergetyczny oraz gazowniczy są -jako sektory „sieciorowe” – ściśle powiązane funkcjonalnie z odnośnymi sektorami w krajach UE. Wynika stąd „zainteresowanie” tymi sektorami ze strony organów Unii Europejskiej, przejawiające się całym szeregiem regulacji dotyczących tych sektorów. Regulacje te dotyczą m.in. problemów planowania, co skutkuje „uzależnieniem” krajowych aktów planowania od stosownych regulacji europejskich n.p. w zakresie planowania rozwoju infrastruktury sieciowej, „udrażniania” połączeń sieciowych (sieci transgraniczne) itp.



Przykładowo – krajowe organy regulacyjne i krajowe przedsiębiorstwa energetyczne (w tym tzw. operatorzy systemów) są zobligowani do uwzględniania w swojej działalności wytycznych ramowych i aktów planowania tworzonych przez takie organy jak ACER oraz ENTSO-E i ENTSO-G. Do działalności planistycznej podmiotów krajowych odnosi się w całej rozciągłości obowiązek współdziałania z odpowiednimi organami unijnymi.

3. Autorowi można zarzucić nieco „archaiczny” sposób prowadzenia analizy. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim – choć nie wyłącznie – do analizy zagadnień ogólnych w zakresie aktów planowania zawartej w ust. 1 (ss. 12-89). Można odnieść wrażenie, iż doktorant rozważając te zagadnienia miał jakby „w tyle głowy” ustalenia na ten temat dokonane w opracowaniach pochodzących z czasów „minionych” odnoszących się do planowania w tzw. gospodarce socjalistycznej. Dotyczy to m.in. takich ważnych kwestii jak instrumentarium pojęciowe, charakter prawny i „moc wiążąca” aktów planowania. Nie twierdzę, iż dorobek socjalistycznej dogmatyki prawa jest omawianym zakresie całkowicie zdezaktualizowany. Jednak uważam, że autor, korzystając z tego dorobku (a uwzględnia także prace pochodzące z lat 50-tych ubiegłego stulecia) powinien był przynajmniej rozważyć jego aktualność w warunkach całkowicie odmiennego ustroju społeczno-gospodarczego. Nawiasem mówiąc, analizując aktualne rozwiązania prawne w zakresie

szeroko pojmowanych aktów planowania w energetyce, autor unika zajęcia wyraźnego stanowiska w przedmiocie ich charakteru prawnego i mocy wiążącej (lub jej braku).

### **E. Uwagi polemiczne o charakterze szczegółowym**

1. Oprócz podniesionych wyżej zastrzeżeń natury ogólnej pragnę zgłosić kilka uwag polemicznych o charakterze bardziej szczegółowym.
2. Autor – w ślad za nauką amerykańską – wprowadził do swojej pracy pojęcie „polityki publicznej” (ss. 27 in.). Być może, posługiwanie się tym pojęciem jest przydatne na gruncie nauk politologicznych. Można jednak zadać, czy pojęcie to jest przydatne, a jeśli tak to dlaczego, na gruncie dogmatyki prawa. Autor tej kwestii nie wyjaśnił, co rodzić może wątpliwość, czy nie mamy tu do czynienia z „mnożeniem bytów ponad potrzebę”.
3. W recenzowanej pracy znaleźć można ustalenia mające charakter klasyfikacji pewnych „zjawisk” prawnych, których przydatność jest problematyczna. Tytułem przykładu można wskazać zaproponowany przez autora (ss. 99 i n.) podział planowania energetycznego na trzy szczeble (na poziomie kraju, na szczeblu operatorskim oraz na poziomie gminnym). Pomijając kwestię poprawności tego rodzaju podziału (z jednej strony poziom krajowy i gminny; z drugiej zaś szczebel „operatorski”), można zadać pytanie, do czego taka klasyfikacja jest

autorowi potrzebna.

4. Autor sugeruje *de lege ferenda* nadanie dokumentowi określanemu jako „Polityka energetyczna państwa do roku...” rangi rozporządzenia, co – jego zdaniem – byłoby instrumentem zapewniającym m.in. zgodność gminnych planów zaopatrzenia w energię z założeniami ogólnokrajowej. Ewentualna realizacja powyższego postulatu rodziłaby, moim zdaniem, poważne niebezpieczeństwo dla samodzielności gmin związane zwłaszcza z faktem ogólności (a niekiedy i ogólnikowości) ustaleń zawartych w „założeniach”. Sam autor stwierdza (s. 141), że „normy” (?) zawarte w założeniach mają charakter „wytycznych kierunkowych”, a to czyni problematyczną kwestię ich „egzekwowania” wobec gmin. W każdym razie autor powinien być bardziej dokładnie i bardziej wszechstronnie rozważyć konsekwencje realizacji omawianego postulatu.

5. Na s. s186 i n. autor rozważa kwestię charakteru prawnego tzw. założeń do gminnego planu zaopatrzenia w energię, ciepło i paliwa gazowe, a następnie (ss. 190 i n.). Z wywodami autora w tym zakresie generalnie wypada się zgodzić. Szkoda jedynie, iż autor nie rozwinął szerzej zagadnienia skutków prawnych uchwały organu gminy nakładającej na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązek „przestrzegania” przez przedsiębiorstwo energetyczne określonej części planu, o którym mowa (s. 190; *notabene* zamieszczone tam uwagi powinny być się znaleźć w



ramach późniejszych wywodów dotyczących planów, a nie założeń do planów).

## **F. Konkluzja**

Pomimo zgłoszonych wyżej zastrzeżeń i uwag krytycznych stwierdzam, iż recenzowana rozprawa spełnia (aczkolwiek tylko na poziomie przeciętnym) wymogi stawiane rozprawom doktorskim przez obowiązujące przepisy ustawowe i jako taka może stanowić podstawę dla dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Kraków, 3 listopada 2020 r.



Prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół

