



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa
i Administracji



Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Mateusza Lewandowskiego

„Akty planowania w polskim prawie energetycznym”

przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. Czesława Martysza oraz
promotora pomocniczego dr Dawida Gregorczyka

Recenzowana rozprawa dotyczy zagadnień ważnych, tak z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, jak i funkcjonowania państwa w obszarze tak istotnym jak energetyka i to okresie podejmowania kluczowych decyzji co do dalszych losów energetyki opartej o węgiel, a także zmian w aparacie państwowym w zakresie podporządkowania kwestii energetyki ministrom – mianowicie w ostatnim okresie doszło do likwidacji urzędu Ministra Energetyki, przejęcia jego zadań najpierw przez Ministra Aktywów Państwowych, a obecnie w zakresie polityki energetycznej przez Ministra Klimatu, z pozostawieniem nadzoru właścicielskiego w rękach Ministra Aktywów Państwowych. Tworzy to sytuację określaną przez pierwszego prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dra Leszka Juchniewicza mianem „trójkąta bermudzkiego”, gdzie kompetencje w zakresie energetyki rozproszone są pomiędzy trzy organy centralne: Ministra Aktywów Państwowych wyposażonego w nadzór właścicielski, a więc najmocniejsze instrumenty oddziaływania na spółki energetyczne kontrolowane przez Skarb Państwa, Ministra Klimatu odpowiedzialnego z politykę energetyczną, ale mającego znikome kompetencje do oddziaływania na przedsiębiorstwa energetyczne i wreszcie regulatora - Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,, organu koncesyjnego, zatwierdzającego taryfy, a także mającego uprawnienia

kontrolne wobec przedsiębiorstw energetycznych. „Trójkąt” powstał jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, został zlikwidowany w okresie kiedy Minister Energetyki skupiał w swoim ręku uprawnienia akcjonariusza przedsiębiorstw energetycznych kontrolowanych przez Skarb Państwa i odpowiedzialność za politykę energetyczną.

Autor rozprawy nie idzie tak daleko aby identyfikować „trójkąt bermudzki” jednak ewidentnie boryka się z problemami jakie ten trójkąt kreuje w postaci trudności realizacji ambitnych celów przewidzianych w kluczowym dokumencie dla rozwoju energetyki mianowicie Polityce energetycznej.

Nie ułatwia Autorowi zadania objęcie zakresem pracy samorządowych aktów planowania polityki energetycznej (rozdział 4) a także planów przedsiębiorstw energetycznych. Objęcie rozprawą tak szerokiego spectrum zagadnień jest niewątpliwie dużą zaletą pracy - obejmuje ona planowanie na wszystkich szczeblach od szczebla państwowego po wykonawstwo na poziomie przedsiębiorstw energetycznych.

Niewątpliwie pewną inspirację dla powstania tej pracy stanowiły problemy jakie powstają z Polityką energetyczną – dokumentem przewidzianym przez prawo energetyczne. Wobec niejasności co do charakteru tego dokumentu pojawiały się trudności w ustaleniu odpowiedzialności za jego realizację, w efekcie czego dokument ten odgrywał mniejszą rolę niż powinien.

Biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z dokumentem o kluczowym znaczeniu podjęcie kwestii prawnych związanych z tym dokumentem jest niewątpliwie znaczącą zasługą Autora i stawia recenzowaną pracę wśród podstawowych monografii dotyczących prawa energetycznego. Dotycząca kwestii polityki energetycznej monografia Filipa Elżanowskiego powstała przed kilkunastu laty. W międzyczasie zaistniało wiele zmian w zakresie energetyki.

Opracowanie szeregu kwestii prawnych dotyczących „Polityki energetycznej” to pierwsza zasługa Autora. Druga to podjęcie problematyki planowania w całym

spectrum różnego rodzaju dokumentów planistycznych – strategii, programów itd. Uporządkowanie tej sfery przez Autora jest ważne. Wreszcie mogę wskazać trzeci obszar – to uporządkowanie zadań różnych organów państwowych, samorządowych i organów przedsiębiorstw energetycznych w obszarze energetyki. Autor czyni to przede wszystkim poprzez analizę roli jaką te organy odgrywają przy powstawaniu dokumentów planistycznych dotyczących energetyki.

W recenzowanej rozprawie można wyodrębnić dwie części. Pierwsza, do strony 90 to ogólne rozważania o systemie planowania, charakterze planów itd. Druga obejmuje już kwestie planowania w obszarze energetyki.

Wyodrębnienie obszernej części wstępnej dotyczącej planowania jest zasadne. Choć planowanie stanowi kluczowy element zarządzania, zagadnienia te były ostatnich trzydziestu lat zaniedbane przez doktrynę. Autor sięga do literatury polskiej i zagranicznej, nie tylko prawniczej, ale także z zakresu teorii organizacji. Przywołuje takich autorów jak Podgórecki czy Kotarbinski. Sięga nawet do Woodrow Wilson'a. Sporo miejsca poświęca znaczeniu planowania przy realizacji polityki publicznej. Trochę tutaj miesza kwestie amerykańskiego prawa administracyjnego i kwestie administracji jako odrębnej dziedziny wiedzy.

Co do prawa polskiego przypisuje sądom administracyjnym wpływ na kształtowanie polityki publicznej – choć tak kontrola jest ograniczona do kwestii zgodności z prawem i sądy nie wkraczają w kwestie traktowane jako polityka administracyjna – choć czasami powinny np. ze względu na potrzebę zbadania czy dochowano zasady proporcjonalności.

Bardzo ciekawe są rozważania autora poświęcone aktom planowania – przez co rozumie akty przybierające postać sformalizowanego dokumentu. Bazując na poglądach J. Zimmermanna zalicza akty takie jak strategie, plany i programy do grupy, którą określa mianem swoistych źródeł prawa administracyjnego. M.zd większość takich aktów nie ma charakteru źródeł prawa, co zresztą w innych

miejscach (s.65 i 79) przyznaje sam Autor. Może to być efekt trudności zakwalifikowania aktów planowania do wyodrębnionej grupy czynności organów administracji. Akty planowania wyodrębniamy według ich treści, ale ich charakter prawny zależy przede wszystkim od zakresu związania nimi adresatów – czyli podmiotów, które winny je realizować.

Idąc za przykładem J. Zimmermanna buduje hierarchię aktów planowania i przedstawia ją w formie graficznej – kierując się treścią planów. Dalej hierarchię aktów buduje według pozycji organów, które je ustanawiają. Wyróżnia rodzaje aktów planistycznych zależne od zasięgu terytorialnego i przedmiotu planu. Z punktu widzenia mocy wyróżnia plany wiążące (imperatywne) kierunkowe (influencyjne) i informacyjne.

W formie graficznej rozpisuje różne rodzaje planów. W tym zakresie rozważania Autora mają duże znaczenie, pozwala na wprowadzanie klasyfikacji aktów planowania i może być ważnym krokiem do uporządkowania problematyki planistycznej, zaniedbanej dotychczas przez doktrynę.

Autor rozważa charakter prawny planów, wskazując ich znacznie i jednocześnie zasadnie podkreśla, że nie dają się zakwalifikować do którejkolwiek prawnej formy działania. Wskazuje przy tym, że tylko niektórym aktom planistycznym ustawodawca przyznaje moc powszechnie obowiązującą. Dotyczy to ustawy budżetowej i planów zagospodarowania przestrzennego.

Interesujące jest przedstawienie różnorodnych aktów planowania w postaci programów, planów itd. przewidzianych przez obowiązujące przepisy. Wymienia tu przykładowo takie dokumenty jak program polityki zdrowotnej, programy operacyjne i programy rozwoju ustawiane na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategii rozwoju obszarów rybackich, plany ruchu zakładów górniczych itd. Wszystkie te plany i programy cechuje pewne podobieństwo treści, muszą się jednak zasadniczo różnić w zakresie związania adresatów i co za tym idzie charakteru prawnego.

Autor upatruje obowiązek realizacji planów i programów tam gdzie mamy do czynienia z luzem decyzyjnym. Tu jednak stawia tezę zbyt daleko m.zd. idącą o traktowaniu aktu planowania jako „współpodstawy do wydania decyzji administracyjnej określonej treści”(.86, 87). Autor wchodzi tu w obszar postępowania administracyjnego modyfikując determinanty wydania decyzji administracyjnej i nie wskazując jak jego poglądy miały by się do zasad ogólnych kpa.

Dalsza część pracy dotyczy już zagadnień planowania w energetyce i zaczyna się rozdziałem "Akty planowania w polityce energetycznej". Wskazuje na różne określenie polityki energetycznej - szerokie za Elżanowskim i Stankiewiczem jako ogół działań państwa w sektorze energetycznym. Sam przyjmuje węższe rozumienie polityki energetycznej jako dokumentu planistycznego o znaczeniu strategicznym dla całego sektora energetycznego. Takie rozumienie polityki energetycznej jakie przyjął Autor jest m.zd. zasadne.

Dalej Autor przedstawia system aktów planowania w energetyce wymieniając szereg aktów dotyczących kwestii klimatyczno-energetycznych, np. Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Na str. 106 przedstawia w formie graficznej system aktów planowania w sektorze energetycznym. Robi to na kilku poziomach: unijnym, krajowym, operatorskim i gminnym. Tu obok siebie występują dokumenty planistyczne formułowane przez organy państwowe i plany tworzone przez przedsiębiorstwa energetyczne. Charakter prawny tych wszystkich planów jest różny.

Dalej Autor dochodzi do kompetencji organów państwowych w obszarze energetyki i wskazuje na brak kompetencji nadzorczych po stronie ministra właściwego d/s. energii. To właśnie element wcześniej wskazanego trójkąta , gdzie minister nie ma instrumentów, które zapewniły by mu zdolność wykonania polityki energetycznej. W dalszej części Autor przedstawia aktualnie obowiązujący dokument Polityka energetyczna Polski do roku 2030 (uchwalony

w 2009) i projekt nowego dokumentu o horyzoncie czasowym 2040. Zmiany w zakresie przyporządkowania spraw energetyki ministrom spowodowały, że kolejny minister (teraz Minister Klimatu) przygotowuje własny projekt Polityki energetycznej do roku 2040, choć wcześniej projekt takiego dokumentu przygotował Minister Energetyki.

Ciekawe są rozważania Autora dotyczące charakteru prawnego polityki energetycznej. Wychodząc od sposobu uchwalania przez Radę Ministrów, Autor kwalifikuje politykę energetyczną jako rządowy akt kierownictwa wewnętrznego. Przy takiej kwalifikacji Autor napotyka trudności w związku z faktem że Polityka odnosi się do podmiotów, które nie są podległe organizacyjnie Radzie Ministrów. Pojawia się też problem realizacji Polityki przez prezesa URE przy wydawaniu decyzji administracyjnych, gdzie pewne cele stawia sam kpa (art. 7 – interes społeczny i słuszny interes obywateli) i prawo energetyczne wymagając od Prezesa URE równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych interesów odbiorców paliw i energii. Autor odrzuca zarzuty dotyczące rzekomej niekonstytucyjności Polityki energetycznej jako aktu dotyczącego samodzielnych przedsiębiorstw energetycznych, wobec których prezes URE wydając decyzje realizuje politykę w ramach uznania administracyjnego.

W dalszej części pracy Autor zajmuje się dokumentami planistycznymi w obszarze energetyki. Wskazuje obok Polityki energetycznej na dwa istotne dokumenty: Program Polskiej Energetyki Jądrowej i Krajowy plan działania w zakresie energetyk odnawialnej. Te trzy akty Autor traktuje jako trzon systemu planowania w sektorze energetycznym. Ewidentnie martwi go brak podstaw do wydawania wiążących rozstrzygnięć w oparciu o te akty i fakt, że te akty mają być realizowane przez organy niezależne od twórcy planów. – w szczególności chodzi o prezesa URE będącego niezależnym regulatorem i samorząd terytorialny. W tej sytuacji zasadnie pochwała zamieszczenie w prawie

energetycznym przepisów nakazujących uwzględnianie aktów planowania w działalności niezależnych podmiotów.

W dalszej części omawia samorządowe akty planowania polityki energetycznej (tu w grę wchodzi plany zagospodarowania przestrzennego) i plany przedsiębiorstw energetycznych. Tu znowu pojawia się problem niezależności jednostek, które powinny realizować plany ustalone na poziomie krajowym. Autor pisze, że brak przepisu ustawowego spełniającego rolę łącznika między strategicznymi aktami planowania a działalnością podmiotów usytuowanych poza aparatem administracji. To zagadnienie, które podniosłem na początku tej recenzji. W zakresie planów przedsiębiorstw energetycznych Autor ocenia kwestie ich charakteru jako „spore wyzwanie dla badaczy prawa administracyjnego”. Ewidentnie problem dla Autora stanowi procedura opracowania, uzgadniania i przyjmowania planów z udziałem organów gmin i Prezesa URE.

Autorowi ewidentnie brakuje przepisów, które podporządkowałyby przedsiębiorstwa wymaganiom wynikającym z planów uchwalanych na innych szczeblach.

Pracę kończy rozdział podsumowujący. Autor wskazuje na istnienie 7 typów aktów planowania, które określa zbiorczo jako system planowania w polskim sektorze energetycznym. Podkreśla jednak, że ten system nie funkcjonuje w przestrzeni prawnej jako jeden twór. Oceniając cały ten system Autor widzi w nim wady wynikające z niepełnego uwzględnienia zasad i dobrych praktyk wynikających z teorii organizacji. Wskazuje na możliwości optymalizacji funkcjonowania systemu planowania. Nie wchodząc w szczegóły koncepcji Autora dąży on do większej efektywności planów, co musiało by prowadzić do poszerzenia kompetencji organów administracji, szczególnie prezesa URE wobec przedsiębiorstw energetycznych,

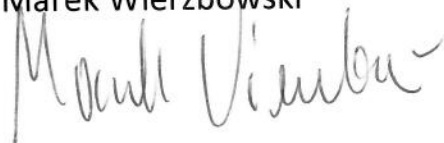
Niewątpliwie Autor zidentyfikował główne problemy prawne naszej energetyki, będące skutkiem rozproszenia kompetencji, stworzenia sytuacji przyrównywanej do swoistego trójkąta, gdzie cenne inicjatywy mogą ginąć.

Autor postawił sobie jako cel zweryfikowanie tezy, że akty planowania są skutecznym instrumentem realizacji celów prawa energetycznego i polityki energetycznej. Doprowadziło go to do wychwycenia szeregu problemów nurtujących system, co w dużym stopniu jest skutkiem niezależności pewnych podmiotów, w tym Prezesa URE i samorządów oraz odrębności właścicielskiej przedsiębiorstw energetycznych.

Autor oceniając system planowania w energetyce zajął się też takim kluczowymi problemami jak charakter prawny poszczególnych aktów planowania, charakter dokumentu Polityka energetyczna itd. Niewątpliwie praca ta wypełnia lukę w badaniach doktryny. Walory rozważań Autora wykraczają daleko poza problematykę energetyki.

Recenzowana praca spełnia wszystkie wymagania stawiane rozprawom doktorskim. Jej ocena jest zdecydowanie pozytywna. W związku z tym opowiadam się za dopuszczeniem mgr. Mateusza Lewandowskiego do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Marek Wierzbowski



2.09.2020