

Prof. dr hab. Cezary Mik
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Warszawa

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani mgr Małgorzaty Bryk-Zwolskiej pt. *Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii Europejskiej* (Katowice 2025, ss. 233)

Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 186 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o nauce i szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571, 1871, 1897, z 2025 r., poz. 619, 620-622, 1162) stopień doktora można nadać osobie, która m.in. przedstawiła rozprawę doktorską. Ponadto, w myśl art. 187, rozprawa doktorska powinna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej musi być „oryginalne rozwiązanie problemu naukowego”.

Pani mgr M. Bryk-Zwolskiej przedstawiła rozprawę doktorską pt. *Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii Europejskiej* przygotowaną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Jej promotorem jest Pan dr hab. Marek Zieliński, prof. ucz., a promotorem pomocniczym Pani dr Ewa Radecka.

Rozprawa obejmuje 233 strony, na co składają się spis treści i wykaz skrótów (s. 3-14), część zasadnicza rozważań ze wstępem i zakończeniem (s. 15-197) oraz bibliografia (s. 198-233). Autorka wskazała, że uwzględniła stan prawny na dzień 1.5.2025 r.

I. Wybór tematu rozprawy, cel, teza i struktura rozprawy

1. Temat rozprawy doktorskiej dotyczy relatywnie nowego rozwiązania prawnego ustanowionego mocą rozporządzenia 2023/956 Parlamentu

Europejskiego i Rady z 10.5.2023 r. ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, tzw. CBAM (Dz. Urz. UE L 130, s. 52; tekst ujednolicony po zmianie rozporządzeniem 2025/2083 z 8.10.2025 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02023R0956-20251020&qid=1768815128682>). Generalnie wybór takiego tematu jest trafny i ważki prawniczo. Mechanizm dostosowawczy jest bowiem jednym z instrumentów mitygacyjnych, z którego korzysta UE w reakcji na zmianę klimatu. Redukcja gazów cieplarnianych z pewnością należy do priorytetów polityki unijnej w ogóle, a nie tylko polityki środowiskowej czy klimatycznej. Środki stosowane przez UE istotnie wpływają na państwa członkowskie oraz działające w Unii i poza nią ich podmioty gospodarcze, a częściowo także państwa trzecie i działające w nich podmioty gospodarcze. Część z nich przeniosła się tam z UE.

Można jednak wyrazić ubolewanie, że Autorka nie zdecydowała się nieco poczekać na pierwszą ocenę działania rozporządzenia (sprawozdanie Komisji), zmianę rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawcze przyjęte w ostatnim kwartale 2025 r. (https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism/cbam-legislation-and-guidance_en). Mogły one znacząco wzmocnić i uzupełnić rozważania prowadzone w rozprawie. Ponadto w minionym roku opinię doradczą na temat zobowiązań państw w sferze zmiany klimatu (co obejmuje to także UE, zwłaszcza jako stronę traktatów klimatycznych), którą wydał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (23.7.2025 r.; <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>). Jej uwzględnienie pozwoliłoby rzucić dodatkowe światło na rozumienie tych zobowiązań w stosunku do Unii i jej państw członkowskich. Nie jest to obojętne dla recenzowanej pracy. W każdym razie ewentualna publikacja doktoratu wymagałaby uwzględnienia tych kontekstów.

2. Pani mgr M. Bryk-Zwolska stwierdziła, że celem Jej pracy jest „weryfikacja, czy i w jakim zakresie założenia oraz rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu CBAM są zgodne z przyświecającą mechanizmowi ideą redukcji emisji dwutlenku węgla w UE oraz poza jej granicami”. Dodała też, że w efekcie rozprawa koncentruje się na „wyzwaniach prawnych związanych z projektowaniem i implementacją tego nowego instrumentu prawnego, na jego zgodności z zasadami Światowej Organizacji Handlu [...] oraz możliwej, na obecnym etapie

funkcjonowania mechanizmu, oceny skutków jego wprowadzenia”. Cel badawczy został też rozwinięty w postaci bardziej szczegółowych pytań badawczych (s. 17-18).

Cel ten jest sformułowany zasadniczo prawidłowo i jest istotny prawniczo. Składają się na niego cztery elementy: korespondencja CBAM z celem redukcji emisji, w tym ze zwalczaniem zjawiska ucieczki emisji, analiza projektowania i implementacji rozporządzenia, jego zgodności z WTO oraz ocena globalnych i unijnych skutków regulacji. W tym kontekście można zwrócić uwagę, że w rozprawie rozważa się nie tylko projektowanie i implementację, ale także treść samego rozporządzenia. Z dodatkowych pytań wynika też, że przedmiotem badania są funkcje, jakie ma spełniać CBAM. Wreszcie ocena skutków regulacji nie jest analizą czysto prawniczą, lecz obejmuje różne aspekty (skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne), co wymaga różnych narzędzi analitycznych, także nieprawniczych. Analiza skutków aktu prawnego wymaga też odpowiednio długiego czasu działania (jest stosowane w wersji pierwotnej od 1.10.2023 r., z zastrzeżeniami, art. 36).

3. W rozprawie nie sformułowano tezy pracy. Tezą pracy jest bowiem twierdzenie, które będzie dowodzone w pracy (zostanie potwierdzone albo w całości lub w części sfalsyfikowane). Dotyczy ono istoty problemu badawczego, który jest przedmiotem rozprawy.

4. Autorka podzieliła swoje zasadnicze rozważania na cztery rozdziały: zagadnienia wprowadzające (s. 23-62), instrumenty prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej (s. 63-111), charakterystyka unijnego mechanizmu CBAM (s. 112-157) oraz skutki wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (s. 158-185). W gruncie rzeczy dwa pierwsze rozdziały stanowią szersze wprowadzenie do problematyki (CBAM nie jest przedmiotem analizy). Można podnieść, że obejmują one ponad połowę rozprawy, co nie jest prawidłowe z perspektywy konstruowania rozprawy naukowej. Rozdziały wprowadzające, stanowiące tło dla dalszych rozważań, powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do rozważań głównych.

II. Treść pracy

1. CBAM jest dość złożonym prawnie mechanizmem regulacyjnym, instrumentem polityki klimatycznej i *pars pro toto* instrumentów jej realizacji. Pozostaje w ścisłym związku zwłaszcza z już istniejącym mechanizmem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

(dyrektywa 2003/87 ze zmianami, tzw. EU ETS). Z tych powodów Autorka starała się wprowadzić czytelnika w problematykę unijnego prawa klimatycznego (rozdz. 1) oraz scharakteryzować istniejące instrumenty prawa ochrony klimatu (rozdz. 2). Obydwa rozdziały świadczą, że Doktorantka rozumie tę problematykę. Jednak z perspektywy analizy zasadniczego problemu badawczego nie służą one celowi badawczemu. Ich wątkiem przewodnim nie jest CBAM, lecz zagadnienia ogólne (rozdz. 1), do których wystarczyło odesłać (nie są one nieznane w Polsce), oraz instrumenty ochrony klimatu, łącznie z szeroką prezentacją EU ETS, w oderwaniu do CBAM (rozdz. 2).

Tymczasem centralnym zagadnieniem rozprawy jest CBAM. Jego zbadaniu powinna być podporządkowana cała struktura pracy i treść wszystkich jej rozdziałów. W rezultacie rozważania należało poprowadzić w taki sposób, aby umiejscowić ten mechanizm w nieco szerszej perspektywie polityki klimatycznej, nie tracąc go jednak z pola widzenia (po co np. w rozdziale 1 rozprawiać o tym, jak mają się do siebie prawo środowiska i prawo klimatu w UE – s. 19, 23, 54 i n.; nic to nie wnosi do tematu). Można to było osiągnąć przez syntetyczną analizę przyczyn materialnych (ogólne: zmiana klimatu i wyzwania z nią związane w zakresie, w jakim interesują Unię, ambitna polityka klimatyczna UE; bardziej konkretne: ucieczka emisji ogólnie i dysfunkcja EU ETS w zakresie ucieczki emisji, potrzeba zastąpienia istniejących rozwiązań w tym zakresie) i formalnych (m.in. zobowiązania międzynarodowe UE w sferze zmiany klimatu) wprowadzenia CBAM, które zostały ujawnione w preambule rozporządzenia i jego środowisku politycznym i normatywnym.

Podobnie, gdy chodzi o mechanizmy (rozdz. II), trzeba było dokonać krótkiej prezentacji mechanizmów prawnych i merytorycznych (ma to miejsce częściowo w punkcie 2.1) i dokonać kwalifikacji CBAM z ich punktu widzenia. Za niepotrzebne uważam tak szerokie, jak w pracy (ponad 30 stron) omawianie EU ETS (celem rozprawy nie jest prawo klimatyczne UE w ogóle, czy stosowane instrumenty redukcyjne, ani nawet porównanie EU ETS i CBAM).

2. Gdy chodzi o bardziej szczegółowe uwagi, w rozdz. 1 mówi się niezbyt jasno o reakcji UE na inicjatywy międzynarodowe (o jakich inicjatywach mowa?, s. 38). Nietrafne są uwagi dotyczące wpływu podziału państw dokonanego w Konwencji ramowej o zmiany klimatu na treść zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego (wpływ ten istnieje) oraz charakterystyka zobowiązań związanych z wkładami

krajowymi jako niewiążących czy głównie proceduralnych (postanowienia dotyczące wkładów generują zobowiązania prawne; s. 41-44). Ustaleń Doktorantki nie potwierdza m.in. MTS w opinii doradczej z 2025 r. W rozdz. 1 Autorka uznaje również, że ochrona klimatu w prawie UE dysponuje autonomią wobec ochrony środowiska. Nie potwierdza tego art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który uznaje ochronę klimatu za element polityki środowiskowej. Nieprecyzyjne lub niejasne są określenia dotyczące relacji między Konwencją ramową o ochronie klimatu a Porozumieniem paryskim (np. s. 41, 42).

W rozdz. 1 mowa także, słusznie, o tym, że rozporządzenie CBAM zostało zaprojektowane w ramach pakietu Gotowi na 55. Można było wskazać, jaka rolę w tym pakiecie ma ono wypełniać (co należałoby rozważyć w kontekście przyczyn uchwalenia rozporządzenia).

W rozdz. 2 Autorka przywołuje koncepcję mechanizmu unijnego, który obejmuje instrumenty prawne oraz środki organizacyjne administracyjne i finansowe (s. 108-110; jak to się ma do tytułu rozdz. 2, gdzie terminem nadrzędnym są „instrumenty prawne”). To ciekawa koncepcja. Szkoda, że nie została ona pogłębiona i odzwierciedlona w strukturze rozdz. 3.

3. Przed rozdz. 3 zabrakło analizy korespondującej z jednym z elementów celu rozprawy, który odnosi się do projektowania CBAM w sensie legislacyjnym, a zatem rozważań odnoszących się do projektu Komisji, stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady oraz organów pomocniczych w toku procedury, roli zasady pomocniczości. Dzięki nim można byłoby lepiej zrozumieć aktualną treść regulacji, poznać to, co budziło kontrowersje, a także propozycje, które odrzucono i dlaczego to uczyniono. W rozprawie brakuje także głębszej analizy podstawy prawnej rozporządzenia (kompetencji UE do jego wydania na podstawie art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jej charakteru – na ile kompetencja ta jest autonomiczna, na ile związana zobowiązaniami międzynarodowymi Unii).

4. Rozdz. 3 i 4 zdecydowanie mieszczą się w głównym nurcie analizy wyznaczonym tytułem i celem rozprawy. Są one też ciekawe i wartościowe. W pierwszym z nich Autorka dokonuje charakterystyki CBAM. Rzetelnie i prawidłowo identyfikuje i omawia jego cele, określa zakres podmiotowy i przedmiotowy, rozważa funkcjonowanie mechanizmu (w tym omawia certyfikaty CBAM, obowiązki uczestników, naruszenie obowiązków podmiotów uczestniczących), a

także ujmuje takie kwestie, jak integracja CBAM z istniejącymi politykami cenowymi emisji dwutlenku węgla, analiza porównawcza CBAM i EU ETS oraz zgodność mechanizmu z prawem WTO. Z trzech ostatnich problemów uzasadnienie ma zwłaszcza omówienie w tym rozdziale integracji instrumentów cenowych i CBAM oraz relacji między EU ETS i CBAM (jakkolwiek nie chodzi o ich porównanie, a o odczytanie wzajemnych stosunków normatywnych i funkcjonalnych, nie tyle o identyfikację podobieństw i różnic, co raczej powinno być przedmiotem wcześniejszego rozpatrzenia motywacji wprowadzenia CBAM, ile wykazanie swoistości CBAM jako mechanizmu autonomicznego bądź nie).

Natomiast pożądane byłoby wyodrębnienie z rozdz. 3 oceny mechanizmu z perspektywy prawa WTO w postaci osobnego rozdziału, którego treść mogła być bardziej rozwinięta. Z tej bowiem perspektywy jest on szczególnie kwestionowany (Chiny wszczęły procedurę w 2023 r., o czym Autorka wspomina – s. 170; konsultacje wszczęła również Rosja 19.5.2025 r., krytyczne stanowisko przedstawiły też inne państwa; o niektóre z nich Autorka wymienia – s. 145).

Gdy chodzi o cele CBAM, Doktorantka trafnie rozróżnia cele główne i dodatkowe (pośrednie). W ostatnim przypadku jest nim m.in. generowanie dochodów do budżetu UE (s. 119). Można było ten wątek nieco pogłębić z perspektywy kwalifikacji tych dochodów jako zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel (External assigned revenue w rozumieniu prawa budżetowego UE i rozporządzenia 2024/2509).

W kontekście zakresu podmiotowego i przedmiotowego CBAM Autorka rekonstruuje i odczytuje regulację zawartą w rozporządzeniu. Dotyczy to tak podmiotów zobowiązanych, jak i towarów objętych CBAM, w tym zagadnienia wbudowania emisji. Nie są to zagadnienia proste, ale Autorka radzi sobie z nimi bardzo dobrze. Podobnie jest w przypadku certyfikatów i obowiązków uczestników. Co do stosowania kar, można było analizę rozwinąć pod względem podmiotowym, tj. ustalenia, jak wyglądają naruszenia przez upoważnionego zgłaszającego i osoby nieuprawnione oraz stosowanie wobec nich kar, w tym także w razie obchodzenia przepisów rozporządzenia. W ramach funkcjonowania CBAM zabrakło mi analizy jego zakresu geograficznego (m.in. art. 9, 10; niezwykle ważny jest wątek ekstraterytorialnego działania mechanizmu, który Autorka dostrzega, ale nie pogłębia), a ponadto analizy dynamiki

mechanizmu, tj. ich sprzedaży, umarzania, odkupu i anulowania certyfikatów (art. 20-24 rozporządzenia).

Rozważania dotyczące zgodności z prawem WTO zawarte w punkcie 3.6 zostały świadomie ograniczone do, zdaniem Autorki, kluczowych wątków (s. 145). Nie jest to satysfakcjonujące. Niejasne jest też, dlaczego te, a nie inne postanowienia GATT Autorka uważa za istotne dla prowadzonej analizy. Jak wskazałem, rozporządzenie CBAM jest kwestionowane z punktu widzenia różnych postanowień GATT, a możliwości jego uzasadnienia są wątpliwe. Należałoby nieco szerzej przeanalizować podnoszoną w tym zakresie argumentację państw i uczonych (ekspertów) w świetle interpretacji orzeczniczej postanowień GATT.

W podsumowaniu rozdz. 3 Autorka uznaje, że kierunek polityki klimatycznej UE jest nieodwracalny (s. 156). To bardzo śmiała teza. Nie jestem przekonany, czy trafna.

5. Ciekawe i doniosłe są także uwagi Autorki zawarte w rozdz. 4. W świetle prowadzonych rozważań trafna jest w szczególności krytyka niskiej efektywności, a nawet pewnej wadliwości konstrukcyjnej CBAM. Dzięki temu zrozumiałe są propozycje kolejnych zmian (Omnibus I i II, s. 180 i n.), których skuteczność także może okazać się ograniczona.

W rozdziale tym można było rozdzielić skutki wewnętrzne i skutki zewnętrzne, co zapewniłoby mu większą przejrzystość, a następnie przejść do omawiania zasadności i propozycji zmian. Sporo w nim także analiz przede wszystkim ekonomicznych (mówi się tu np. o konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych – s. 177 i n., ale też wcześniej, np. s. 173 i n.). Koresponduje to z założoną przez Doktorantkę oceną skutków regulacji, chociaż nie w pełnym zakresie (w koncepcji OSR nie są to tylko skutki ekonomiczne). Ma tutaj miejsce również w pełni uzasadniona, krytyczna ocena regulacji i wstępnego jej działania.

Pewna wątpliwość powstaje co do tego czy istotnie wpływ regulacji unijnej na państwa trzecie jest istotny. W szczególności nowa administracja amerykańska (a przejęła ona obowiązki z początkiem 2025 r. zasadniczo odrzuca prawo klimatyczne w jego obecnym kształcie (czyniła to także w pierwszej kadencji prezydenta D. Trumpa).

W rozdz. 3 lub 4, stosownie do ujęcia, można było też wziąć pod uwagę wytyczne Komisji dotyczące implementacji CBAM zarówno dla importerów, jak i operatorów instalacji w państwach trzecich (wydane odpowiednio 20.5.2024 r. i 22.12.2023 r.).

6. Wartościowe jest Zakończenie rozprawy. Stanowi ono nie tylko podsumowanie wcześniejszych rozważań, ale także zawiera szereg ciekawych spostrzeżeń i uwag syntetyzujących. Można jedynie wątpić, czy „z perspektywy prawa międzynarodowego” CBAM może rzeczywiście stanowić „element presji regulacyjnej” (s. 193), skoro jest kwestionowany z punktu widzenia zgodności z prawem WTO.

III. Warsztat naukowy. Język rozprawy

Warsztat naukowy rozprawy doktorskiej Pani mgr M. Bryk-Zwolskiej jest prawidłowy. Autorka właściwie stosuje metody analizy prawniczej. Korzysta ze źródeł prawa UE, w tym z prawa międzynarodowego wiążącego UE, odpowiedniego orzecznictwa i bogatej literatury. Sięga także po dokumenty polityki unijnej i inne. Powołuje również dokumentację związaną z ochroną klimatu w szerszym ujęciu międzynarodowym (np. IPCC). Świadczy o tym bogata bibliografia. Nie znam jednak pracy W. Czapliński, A. Wróbel, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2022.

Języki prawniczy i literacki pracy są poprawne. Zdarzają się jednak w obu zakresach pewne problemy. Gdy chodzi o język prawniczy, to wątpliwość budzi m.in. zamienne posługiwanie się terminami „zmiana klimatu” i „zmiany klimatu” – ile tych zmian zatem jest. Autorka używa często wyrażenia „mechanizm CBAM”, podczas gdy w samym skrócie CBAM kryje się już „mechanizm”. Używa też określenia „wspólna, lecz zróżnicowana odpowiedzialność i odpowiednie zdolności”, podczas gdy nie chodzi o odpowiedzialność, lecz o obowiązki (zobowiązania), co potwierdza też analiza tychże m.in. przez MTS w opinii doradczej z 2025 r. Można też podnieść, że postanowienia GATT są określane cyframi rzymskimi, a nie arabskimi (np. artykuł III, a nie artykuł 3).

Jeśli chodzi z kolei o język literacki, to nieco irytująca jest maniera używania wyrażenia „przyjdzie wskazać” (sugerowałbym rezygnację z jego używania w publikacji). Ponadto niezbyt fortunate są niektóre określenia, jak np. „wątek zjawiska”, „motywator”, „bardziej pośrednia” (s. 114), „praktyka interpretacyjna i doktrynalna” (s. 23), „efekt instrumentu ochrony klimatu na handel międzynarodowy” (s. 173). Nie ma „obszaru nauk prawnych” (s. 18). Korekty wymagałaby też interpunkcja.

Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że, niezależnie od zgłoszonych uwag i wątpliwości, rozprawa naukowa Pani mgr M. Bryk-Zwolskiej jest oryginalnym opracowaniem wielowątkowego, trudnego problemu naukowego, jakim jest mechanizm dostosowywania cen na granicy celnej UE z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla. Autorka zasadniczo osiąga cele, jakie sobie założyła. Rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie nauki prawne w zakresie prawa, zwłaszcza prawa Unii Europejskiej związanego z ochroną klimatu, oraz świadczy o umiejętności samodzielnego prowadzenia w tej dziedzinie pracy naukowej.