

Łódź, dnia 15 stycznia 2025 r.

Prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak

Uniwersytet Łódzki

UNIWERSYTET GDANSKI



RPW/5107/2025 N
Data: 2025-01-31

RECENZJA

Rozprawy doktorskiej mgra Jana Krzysztofa Plebańskiego pt. „Publicznoprawne aspekty sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych”

przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Andrzeja Powalowskiego oraz promotora pomocniczego dr Magdaleny Jaś-Nowopolskiej

1. Uwagi ogólne, ocena tematyki, koncepcji, wybór tematu

Kontrola zużycia energii w Europie oraz zwiększenie stosowania energii ze źródeł odnawialnych wraz z oszczędnością energii stanowią istotne elementy pakietu środków koniecznych do realizacji polityki energetycznej. Odpowiedź na problem zmian klimatycznych będący prawdopodobnie jednym z większych wyzwań jakie stanęły przed naszą cywilizacją, w tym transformacja zmierzająca w kierunku obniżenia emisyjności sektora energetycznego będzie wymagała olbrzymich nakładów finansowych. Dokumenty Unii Europejskiej wskazują, że aby sfinansować transformację unijnej gospodarki w stronę gospodarki o modelu zrównoważonym trzeba będzie zmobilizować dodatkowe 350 mld EUR rocznie aż do 2030 roku dla modernizacji samych tylko sektorów energetycznych¹. Osiągnięcie natomiast neutralności klimatycznej do 2050 r., może zgodnie z konsensusem naukowym, kosztować od 12 do 20 bilionów \$². Niezbędne w tym celu środki znacząco wykraczają poza możliwości finansowe podmiotów publicznych oraz międzynarodowych organizacji. Transformacja światowej, w tym unijnej gospodarki, w stronę modelu zrównoważonego będzie musiała zostać sfinansowana w lwiej części również przez kapitał prywatny.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia dotycząca finansowania transformacji w stronę gospodarki zrównoważonej*, Strasburg, 6.07.2021 r. COM (2021) 390 final.

² Raport Międzynarodowej Agencji Energetycznej (International Energy Agency, IEA), *Net Zero by 2050; A Roadmap for the Global Energy Sector*, Paryż 2021, s.47.

Już na wstępie należy zauważyć, że w przypadku energetyki odnawialnej wspomniane cele mają charakter wyjątkowo ambitny, zwłaszcza w kontekście dążenia przez UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Kluczem do realizacji strategii środowiskowej i klimatycznej jest nie tylko pozyskanie finansowania niezbędnego dla wykonania złożonych działań korzystnych dla zrównoważonego rozwoju, ale też wykorzystanie instrumentów regulacji gospodarczej sprzyjających rozwojowi sektora energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Z uwagi na niezwykle istotne znaczenie energii elektrycznej dla funkcjonowania gospodarki, państwo interweniując w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zasadniczy sposób wpływa na sytuację całego sektora energetyki odnawialnej, w tym na warunki inwestycyjne decydujące o spełnieniu założeń polityki energetycznej w zakresie wzrostu poziomu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w ramach miksu energetycznego (s.10).

Złożoność problemów prawnych, społecznych, politycznych, a nawet technicznych powodują, że Doktorant rozprawy stanął przed trudnym i poważnym wyzwaniem. Trzeba bowiem pamiętać, że energia ze źródeł odnawialnych jako źródło energii elektrycznej stanowi istotny element bezpieczeństwa energetycznego. Jest przez to swoistym gwarantem ładu publicznego. Powyższe uwagi wprowadzające wskazują jak duże znaczenie teoretyczne i praktyczne odgrywa problematyka recenzowanej rozprawy.

Zakres tematyczny rozprawy leży w obszarze zainteresowania prawa publicznego oraz prawa prywatnego. Płaszczyzna rozważań prywatnoprawnych, jak słusznie zaznaczył Doktorant, nie daje pełnego obrazu umieszczenia jej w systemie normatywnym sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych. Obszar ten cechuje się znaczącym oddziaływaniem organów państwa poprzez zastosowanie norm o charakterze publicznoprawnym. Z punktu widzenia nauki polskiej rozprawa doktorska jest opracowaniem nowatorskim. W nauce publicznego prawa gospodarczego brak jest opracowania publicznoprawnych aspektów sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych uwzględniającego optykę prywatnoprawną. Podnieść też należy, że recenzowana dysertacja prezentuje nie tylko walory naukowe, ale stanowi wkład do toczącej się dyskusji w przedmiocie oceny wprowadzenia instrumentów regulacji gospodarczej w sektorze energetycznym. Wybór obszaru badań, jak i tematyki w dobie współczesnych problemów w zakresie polityki energetycznej wpisują się w podstawowe problemy przed jakimi stoją unijni i krajowi legislatorzy, organy stanowiące oraz właściwe organy regulacyjne. Recenzowana praca jest istotnym krokiem w rozwoju publicznego prawa gospodarczego, które coraz mocniej sięga do unormowań sektorowych w obszarach

strategicznych i wrażliwych dla obrotu gospodarczego. Rozprawa doktorska, przygotowana przez Pana mgra Jakuba Krzysztofa Plebańskiego pod kierunkiem naukowym Pana profesora Andrzeja Powalowskiego, wypełnia tę lukę w polskiej literaturze poświęconej publicznoprawnym aspektom sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, stanowiąc znaczący wkład Autora w rozwój wiedzy w tej dziedzinie.

2. Cel rozprawy i hipotezy badawcze

Celem rozprawy doktorskiej jest zbadanie środków, za pomocą których organy państwa interweniują w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez ich identyfikację i usystematyzowanie, wskazanie przyczyn ich wprowadzenia do systemu prawnego, a także dokonanie oceny ich zastosowania (s. 11). Realizując przyjęty w rozprawie cel badawczy podjęto się zweryfikowania dwóch hipotez badawczych, zakładających: po pierwsze, wskazanie charakterystycznych środków publicznoprawnych, które znajdują zastosowanie jedynie wówczas, gdy przedmiotem sprzedaży jest energia elektryczna wyprodukowana w instalacji odnawialnego źródła energii, przy czym środki te uregulowane zostały odmiennie lub są odrębne względem instrumentów oddziaływania na sprzedaż energii ze źródeł konwencjonalnych; w myśl drugiej hipotezy, badane odmienności i odrębności oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wynikają ze znaczenia energetyki odnawialnej w perspektywie realizacji celów polityki energetycznej, uwzględniającej założenia rozwoju odnawialnych źródeł energii, przyjmowane przez Unię Europejską (s. 11-12).

Zaznaczam, że wskazany cel rozprawy oraz hipotezy należy ocenić jako w pełni trafne i dobrze postawione. Przedstawiają określone wartości badawcze, są weryfikowane w poszczególnych rozdziałach pracy oraz Zakończeniu.

3. Metoda badawcza

W rozprawie doktorskiej zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatyczna. Analiza prawa polskiego w zakresie regulacji sektora energetycznego, w tym odnawialnych źródeł energii uwzględniła ocenę poglądów przedstawicieli doktryny polskiej i zagranicznej, źródła prawa polskiego, prawa unijnego i prawa międzynarodowego. Wykorzystanie tej metody pozwoliło na przeprowadzenie analizy aktów prawnych i poglądów doktryny oraz sformułowanie ocen i wniosków co do wad i zalet poszczególnych rozwiązań prawnych w zakresie stosowania

publicznoprawnych aspektów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W związku z analizą przepisów prawnych Unii Europejskiej w konfrontacji z regulacjami przyjętymi w prawie międzynarodowym, użyta została metoda komparatystyczna. Spojrzenie komparatystyczne poszerzyło perspektywę analizy rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce przez pryzmat rozwiązań prawnych aktów prawa unijnego i międzynarodowego. Wykorzystanie metody historycznoprawnej posłużyło analizie podstawowych pojęć oraz instytucji badanych w ramach przyjętego problemu badawczego. Dzięki tej metodzie zaprezentowano ewolucję rozwoju legislacji związanej z publicznoprawnym oddziaływaniem na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W niezbędnym zakresie posłużono się ekonomiczną i aksjologiczną analizą prawa w celu określenia oceny skuteczności funkcjonowania systemów wsparcia w kontekście poprawy warunków ekonomicznych sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych oraz ustalenia celów interwencji państwa w odniesieniu do sektora odnawialnych źródeł energii. Podkreślenia wymaga także wykorzystanie metody empirycznej wskazującej na praktykę orzecniczą sądów polskich i sądów unijnych. Zastosowanie tej metody należy szczególnie docenić, ponieważ pozwoliło to na skonfrontowanie treści obowiązującego prawa z praktyką jego stosowania w życiu gospodarczym.

4. Ocena konstrukcji i treści rozprawy

Oceniając bardzo pozytywnie wybór płaszczyzny badawczej należy od razu powiedzieć, że analizując pracę Pana mgra Jakuba Krzysztofa Plebańskiego natrafiamy na dzieło ciekawie skonstruowane a przy tym rzetelnie udokumentowane. Sumiennie zebrana imponująca bibliografia to zarówno pozycje polskie jak i obcojęzyczne, w tym najnowsze, opublikowane w opracowaniach zwartych i periodykach. Odrębnie zestawione jest bogate orzecznictwo sądów polskich: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądów Apelacyjnych, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Sądu Antymonopolowego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W Wykazie wykorzystanych źródeł Autor zamieścił również inne dokumenty: m.in komunikaty Komisji, sprawozdania Instytutu Energetyki Odnawialnej, Europejskiej Agencji Środowiska, raport Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, dane Głównego Urzędu Statystycznego, Eurostatu.

Za całkowicie trafną uznać należy koncepcję rozprawy doktorskiej, w tym jej układ oraz systematykę poszczególnych rozdziałów. Praca licząca 488 stron, składa się z pięciu

rozdziałów, z których każdy zawiera Wprowadzenie i Podsumowanie. Całość opracowania wieńczy Zakończenie, stanowiące podsumowanie całości rozważań (zauważono brak wyszczególnienia w spisie treści Wykazu wykorzystanych źródeł s. 430 -488). Struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny.

Autor słusznie rozpoczyna rozważania od zakresienia istotnej siatki pojęciowej i definicji podstawowych pojęć z punktu widzenia podjętego tematu badawczego, postulując korektę terminologii energii ze źródeł odnawialnych stosowaną w prawie krajowym oraz przybliżenia statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z perspektywy interesu prywatnoprawnego i publicznoprawnego. Podziela ocenę, że status prawny energii elektrycznej ma charakter złożony obejmujący nie tylko perspektywę prawa publicznego, ale także perspektywę interesu prywatnego na podstawie przepisów prawa cywilnego (s.78). Podziela też konstatację odnośnie do realizacji unijnej polityki energetycznej w zakresie wspierania rozwoju OZE. Doktorant zgłasza słusznie wątpliwości, czy w świetle treści art. 194 TFUE dotyczących norm kompetencyjnych, UE jest uprawniona do stanowienia prawa wtórnego uwzględniającego wymogi do minimalnego udziału energii z OZE w bilansie energetycznym państw członkowskich (s. 79). Z dyspozycji bowiem art. 194 ust 2 TFUE wynika, że państwa członkowskie uprawnione są do określenia struktury zaopatrzenia w energię oraz wyboru między różnymi rodzajami energii, a przyjęcie dyrektyw RED I i RED II należy odczytywać jako wykroczenie poza kompetencje traktatowe UE.

Przedmiot rozważań rozdziału drugiego obejmuje przesłanki oraz cele oddziaływania na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych przez pryzmat art. 22 Konstytucji RP, który odnosi się do problematyki dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W dalszej części rozdziału Autor wprowadził podniósł znaczenie bezpieczeństwa energetycznego wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale w moim przekonaniu potraktował problem bezpieczeństwa energetycznego, a w szczególności kwestie efektywności energetycznej w obszarze energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zbyt skrótowo. Problematyka bezpieczeństwa energetycznego oraz efektywności są czynnikami wpływającymi na rozwój rynku OZE poprzez m.in. określenie ceny energii elektrycznej – kluczowego czynnika decydującego o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej przez sprzedawców energii. Warto moim zdaniem odnieść się też do kwestii efektywności energetycznej a efektywności ekonomicznej

czy efektywności energetycznej a efektywności kosztowej. Zaakcentować wypada, że celem polityki energetycznej Polski jest bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko.

W rozdziale trzecim Doktorant rozważył zagadnienie oddziaływania publicznoprawnego na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Odniósł się do działań regulacyjnych podejmowanych przez państwo w obszarze umów sprzedaży. Wydaje się, że regulacja jako nowa funkcja państwa będzie odgrywać coraz większą rolę w publicznym prawie gospodarczym, obejmując realizacją publicznych celów gospodarczych również podmioty prywatne. Warto zauważyć, że pojęcie regulacja ma charakter interdyscyplinarny, w tym prawniczy, socjologiczny, ekonomiczny, politologiczny. Cenne są rozważania dotyczące statusu prawnego umowy sprzedaży energii, zawierające perspektywę prywatnoprawną i publicznoprawną. Oba te porządki prawne, jak zasadnie podniósł Doktorant, przenikają się w ramach umowy sprzedaży. Należy zgodzić się z pozytywną oceną Autora odnośnie działalności państwa w obszarze kształtowania statusu prawnego podmiotów wytwarzających energię w ramach energetyki lokalnej. W tym zakresie ograniczenie wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do podmiotów niesprofesjonalizowanych połączone jest bezpośrednio z mechanizmami promującymi rozwój energetyki odnawialnej (s. 418). Warte odnotowania jest wnioski, że istotną słabością oddziaływania państwa na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest niekonsekwencja w realizacji kierunków polityki energetycznej.

Kolejny rozdział dysertacji został poświęcony modelowi nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Autor wnikliwie oceniając kompetencje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokonuje rozdzielania kompetencji tych organów, konkludując, że w świetle przeanalizowanych aktów normatywnych nie sposób przedstawić czytelnej granicy rozdzielającej uprawnienia obu regulatorów. Jest zdania, które podzielam, że centralną rolę w modelu nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii ze źródeł odnawialnych pełni Prezes URE, bowiem sprawuje on nadzór reglamentacyjny, który wiąże się z postępowaniem koncesyjnym. Autor wskazuje również na niejasne relacje przepisów prawa energetycznego i prawa przedsiębiorców, zwłaszcza w przedmiocie ewentualnej kontroli Prezesa URE. W odniesieniu do kompetencji Prezesa UOKiK w płaszczyźnie sprzedaży energii elektrycznej.

W rozdziale piątym zbadane zostały instrumenty wspierające wytwarzanie i sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych. Doktorant analizując wykorzystanie instrumentów wspierających, normatywnie zakorzenionych w ramach konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej zwrócił uwagę na ich bezpośredni związek z realizacją celów o charakterze politycznym, przewidzianych głównie w ramach polityki energetycznej. Zmierzają one do zwiększenia atrakcyjności finansowej wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz poprawy warunków inwestycyjnych w sektorze energetyki odnawialnej. Podzielałam pogląd, że wiąże się to ze zjawiskiem występowania barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, które mają głównie charakter rynkowy oraz administracyjnoprawny (s. 424). W dalszej części rozdziału analizą objęto instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, które w szczególny sposób są powiązane ze sprzedażą. Należy zgodzić się, z wywodami Autora w zakresie oceny systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii oraz przypisywanych im mechanizmów rozliczeń.

W obszernym Zakończeniu o charakterze syntezy, co stanowi rzadkość w rozprawach doktorskich, umieszczono całościową konkluzję opartą na ocenach, wnioskach, postulatach *de lege ferenda* stanowiących rezultat szczegółowej analizy zawartej w poszczególnych rozdziałach pracy.

5. Z punktu widzenia poprawności **formalnej**, recenzowana dysertacja w pełni, całkowicie odpowiada standardom odnoszącym się do prac doktorskich. Napisana jest językiem, który wskazuje na biegłość Doktoranta w poruszaniu się w opisywanej tematyce oraz wskazuje na łatwość posługiwania się siatką pojęciową. Na wyróżnienie zasługuje znakomity styl wypowiedzi. Za wzorowe można uznać przypisy, które odzwierciedlają erudycję i znajomość rozwiązań prawnych, poglądów doktryny i orzecznictwa.

Zdaniem recenzenta rozprawa doktorska Pana mgra Jakuba Krzysztofa Plebańskiego pt. „Publicznoprawne aspekty sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych” kwalfikuje się do publikacji.

6. Wniosek końcowy

Biorąc pod uwagę powyższe, po szczegółowej analizie rozprawy doktorskiej stwierdzam, że Pan mgr Jakub Krzysztof Plebański prezentuje dużą wiedzę merytoryczną w swojej

dyscyplinie oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w zakresie oryginalnego rozwiązania problemu naukowego – rozprawa doktorska stanowi oryginalne dzieło prezentujące odpowiednio wysoki poziom naukowy i stanowi znaczący wkład w rozwój wiedzy w danej dziedzinie.

Recenzowana rozprawa doktorska mgra Jakuba Krzysztofa Plebańskiego pt. „Publicznoprawne aspekty sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych” w pełni zasługuje na pozytywną ocenę czyniąc zadość wymogom stawianym w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742) oraz może stanowić podstawę do dalszego prowadzenia przewodu doktorskiego.

W związku z tym, że recenzowana rozprawa doktorska mgra Jakuba Krzysztofa Plebańskiego pt. „Publicznoprawne aspekty sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych” prezentuje szczególnie wysoki poziom merytoryczny i wyróżnia się oryginalnością, a także biorąc pod uwagę rangę rozwiązywanego problemu naukowego oraz szczególne walory poznawcze, wnioskuję o uznanie przedłożonej mi do recenzji rozprawy za wyróżniającą.

