

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Wiktora Kordysia
„ROLA MECHANIZMU POMOCY PAŃSTWA W BUDOWIE
POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ”
napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Jana Wiktora Tkaczyńskiego
Kraków 2020, ss. 259.

Recenzowana rozprawa doktorska została poświęcona tematyce wpływu pomocy państwa na budowę unijnej polityki energetycznej. Autor szczególnie skupił się na jednym z sektorów energetycznych – elektroenergetyce. Tytuł rozprawy został zakreślony właściwie, sygnalizuje nie tylko zakres przedmiotowy rozważań, ale formułuje problem merytoryczny, który został poddany rozważaniom naukowym, czyniąc zadość założeniom merytorycznym i metodologicznym pracy. Nie ma wątpliwości, że przedmiotem rozważań Autora jest działalność instytucji unijnych w dziedzinie polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, w szczególności Komisji Europejskiej, analiza konstrukcji mechanizmu pomocy państwa oraz przedmiotowy zakres relacji Unia Europejska – państwa członkowskie. Dysertacja doktorska dotyczy zatem działania instytucji unijnych, których rolą jest wykorzystywanie i weryfikowanie mechanizmu pomocy państwa.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów merytorycznych, spiętych klasyczną klamrą wstępu i zakończenia. Należy zauważyć, że Autor zachował odpowiednią symetrię pomiędzy obszernością poszczególnych rozdziałów, co świadczy o umiejętnościach konstrukcyjno - metodologicznych. Pierwszy z nich „Ewolucja wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej” liczy – 37 stron, drugi „Mechanizm pomocy państwa i jego umocowanie prawne: w jaki sposób instytucje unijne mogą go wykorzystywać w relacjach z państwami członkowskimi” – 64, trzeci „Próba budowy spójności sektora energetycznego Unii Europejskiej przez szersze wykorzystanie instalacji OZE – analiza przypadków Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii” – 61, zaś ostatni rozdział czwarty „Mechanizm pomocy państwa na przykładzie sektora energetycznego w Polsce” – 50. Niewątpliwie świadczy to zarówno o dyscyplinie badawczej, jak i umiejętności jasnego i syntetycznego wywodu.

Układ pracy jest klarowny i logiczny, a struktura w pełni odpowiada należytemu przedstawieniu problemu badawczego. Rozprawa posiada jasno wyodrębnione „wprowadzenie” oraz „podsumowanie”, a każdy z rozdziałów zwieńczony jest wnioskami. W celu udowodnienia postawionej we wstępie rozprawy tezy Autor w kolejnych rozdziałach dokonuje analizy problemu w oparciu o prawo Unii Europejskiej w tym traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, umowy międzynarodowe, bogate orzecznictwo TSUE oraz komunikaty, zawiadomienia i inne dokumenty programowe, a także prawo krajowe, raporty, monografie, artykuły i adresy internetowe. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Autor niejednokrotnie udowadniając postawioną tezę odnosi się do bogatej literatury anglojęzycznej.

Dziesięciostronicowy wstęp zawiera poprawnie sformułowaną tezę, przedstawienie pytań problemowych, będących przedmiotem dysertacji doktorskiej, przyczyny podjęcia omawianej tematyki, strukturę, a także inne aspekty prowadzonych analiz naukowych. Autor rozpoczyna od przedstawienia definicji podstawowych pojęć ściśle związanych z tematyką pracy, jak transformacja energetyczna, czy zagadnienie pomocy państwa, czyniąc tym samym pracę bardziej przystępną i zrozumiałą dla mniej wprawionego czytelnika.

Zdaniem Doktoranta głównym celem pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytania problemowe postawione w wprowadzeniu:

1) Dlaczego mechanizm pomocy państwa zaczął być wykorzystywany do transformacji sektora energetycznego UE?

2) W jaki sposób Komisja Europejska wykorzystuje mechanizm pomocy państwa do implementacji polityki energetycznej w państwach członkowskich?

3) Jakie działania podjęły państwa członkowskie w związku z poddaniem sektora energetycznego regułom konkurencji?

4) Dlaczego przebieg implementacji polityki energetycznej UE w badanych państwach różni się? oraz

5) Czy Polska, przed którą stoi wyzwanie zasadniczej transformacji sektora energetycznego, podejmuje działania zbieżne z działaniami innych badanych państw członkowskich?

Odpowiedzi na te pytania, wraz z wnioskami, znalazły się zarówno w tekście rozprawy, jak i w jej podsumowaniu. Takie rozwiązanie należy uznać za metodologicznie właściwe.

W rozprawie zastosowana została formalno - dogmatyczna metoda analizy przepisów prawnych, metoda opisowa, a także metoda historyczno-prawna oraz analiza i interpretacja tekstu.

Rozdział I, zatytułowany „Ewolucja wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej” składa się z 3 podrozdziałów, które przedstawiają genezę, historię oraz cele polityki energetycznej, następnie polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej. W pierwszym podrozdziale Doktorant wyjaśnia pojęcie polityki publicznej, podejmuje próbę jej oceny, stopnia rozwoju oraz klasyfikuje w oparciu o art. 194 ust. 1 TFUE politykę energetyczną, jako dział polityki publicznej. W dalszej części za model podając etapy kształtowania polityki publicznej Ryszarda Szarfenberga wskazuje, że polityka energetyczna znajduje się na etapie implementacji przez państwa członkowskie, co potwierdza przykładem rozmieszczania nowych instalacji przez OZE. Następnie Doktorant posługując się typologią Theodora Lowiego wskazuje, do której kategorii polityk publicznych przynależy polityka będąca przedmiotem rozprawy. Działania mające na celu regulację konkurencji w ramach wolnego rynku zaliczane są do polityki regulacyjnej. Autor uważa, że polityka energetyczna zawiera elementy każdego z typów polityk wskazanych w typologii.

Drugi i zarazem ostatni podrozdział zatytułowany „Geneza i rozwój polityki energetycznej Unii Europejskiej” przedstawia tło historyczne kształtowania unijnej polityki energetycznej oraz wydarzenia, jakie miały wpływ na jej obecny stan. Autor na potrzeby niniejszej rozprawy przyjmuje własny podział kształtowania prawa energetycznego UE, dzieląc je na pięć etapów i wspominając, że poszczególni autorzy, przytoczeni w dalszej części dysertacji wyróżniają te okresy w odmienny sposób. W kolejnej części podrozdziału szczegółowo opisuje wyżej wymienione etapy kolejno od polityki narodowej do początków wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, następnie od kryzysu do polityki efektywności energetycznej, poprzez proces tworzenia wewnętrznego rynku energii, kończąc na celach polityki energetycznej w pierwszej części do 2020 roku, następnie przedstawiając plany do 2030 roku i do 2050 roku. Doktorant opisując etapy kształtowania polityki energetycznej wielokrotnie odwołuje się do obszernej literatury prawniczej oraz traktatów założycielskich przyjmując postawę zaangażowanego obserwatora, komentującego poszczególne etapy oraz wyciągającego wnioski.

Rozdział I został napisany z dużą znajomością problematyki i w oparciu o bogatą literaturę, jest gruntownym przedstawieniem tła historycznego i skuteczną próbą zdefiniowania podstawowych pojęć ważnych dla dalszej części dysertacji dzięki czemu stanowi dobrą podstawę do dalszych rozważań.

Rozdział II, noszący tytuł „Mechanizm pomocy państwa i jego umocowanie prawne: w jaki sposób instytucje unijne mogą go wykorzystywać w relacjach z państwami członkowskimi?” przedstawia mechanizm pomocy z materialnoprawnego i proceduralnego punktu. Następnie w oparciu o doktrynę i TFUE Autor zdefiniował pojęcie pomocy państwa – pomocy publicznej, podkreślając, że dwa pojęcia używane są zamiennie, co dokładnie zostało opisane w podrozdziale: „Dychotomia terminologiczna: pomoc państwa

czy pomoc publiczna?” Definiując pojęcie Doktorant nie zgadza się z argumentem: „że gdyby polski ustawodawca chciał odnieść się do instytucji traktatowej pomocy państwa, zrobiłby to”. Podejmuje próbę sporu w doktrynie, opierając się na Ustawie z 30 czerwca 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W kolejnej części rozdziału Autor definiuje pojęcie pomocy państwa na podstawie artykułów 107 – 109 TFUE oraz Zawiadomienia z 2016 roku, które jest doprecyzowaniem artykułu 107. Następnie przedstawia ogólną klasyfikację typów pomocy państwa i szczegółowo opisuje każdy z osobna. Słusznie zauważa, że istotnym z punktu widzenia funkcjonowania mechanizmu pomocy państwa jest uchwycenie momentu, w którym doszło do udzielenia przez państwo pomocy. Doktorant wskazuje, że najważniejszym dla charakterystyki pomocy jest wskazanie poza datą udzielenia pomocy również stopnia jej intensywności.

W trzecim podrozdziale „Na co zgodziły się państwa członkowskie? Mechanizm pomocy państwa w prawie pierwotnym Unii Europejskiej” szczegółowo zostało opisane zastosowanie art. 107, 108, 109 TFUE. Doktorant rzetelnie opisuje każdy z artykułów, wzbogacając opisy swoimi komentarzami. Czwarty podrozdział „Szczegółowe aspekty stosowania: mechanizm pomocy państwa w prawie pochodnym Unii Europejskiej” jest kontynuacją poprzedniego podrozdziału. Doktorant opisał regulacje traktatowe, które zostały uszczegółowione w prawie pochodnym UE. W tym zakresie opisał trzy obszary regulacji: prawo proceduralne, prawo proceduralno – materialne oraz prawo materialne, zaczynając od rozporządzenia proceduralnego, gdzie szczegółowo określona została procedura zgłaszania zamiaru udzielenia pomocy państwa, następnie opisano rozporządzenia upoważniające, które odnoszą się do sfery proceduralnej i materialnej i mają ogromne znaczenie dla szeregu działań pomocowych państw członkowskich.

W kolejnym, piątym podrozdziale „Regulacja mechanizmu pomocy państwa w prawie polskim: przykład umiejscowienia w wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego” Doktorant odniósł się do regulacji w prawie krajowym i przedstawił obudowę prawną mechanizmu pomocy państwa na poziomie ogólnym oraz w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki. Polskie uregulowania dotyczące pomocy podzielił więc na obszary: część ramową oraz przepisy szczegółowe. Jako najistotniejszy akt regulujący system kontroli pomocy państwa Doktorant wskazał *Ustawę o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej z 30 kwietnia 2004 roku*, szczególną rolę przypisując artykułowi 2 niniejszej Ustawy, w ramach którego wprowadzono dzienniczek pojęć, które nie zostały określone na poziomie prawa unijnego, a które wynikają z interpretacji przepisów unijnych, orzecznictwa oraz aktów wykonawczych w formie rozporządzeń informacyjnych, sprawozdawczych oraz technicznych. Autor wskazał również drugą typologię odnoszącą się do sposobu doboru podmiotów kwalifikujących do udzielenia

pomocy państwa. Według niej programy pomocowe mogą mieć charakter generalny lub indywidualny, które podstawę prawną mają w ustawach i rozporządzeniach. Doktorant w podsumowaniu przedstawia różnice między wyżej wymienionymi charakterami pomocy.

W kolejnych podrozdziałach Autor wymienił i opisał przesłanki pomocy państwa będących zakresem swobody decyzyjnej Komisji Europejskiej wymieniając przesłankę wykorzystywania zasobów państwowych, przesłankę przypisywania środków pomocowych państwu, transfer środków od beneficjenta, przesłankę selektywności przyznania pomocy państwa, przesłankę korzyści ekonomicznej beneficjenta pomocy państwa, warunki *Altmark* oraz test prywatnego inwestora, następnie zdefiniował pojęcie przedsiębiorstwa na gruncie mechanizmu pomocy państwa oraz pojęcie państwa członkowskiego, kończąc sytuacją udzielenia pomocy państwa, a zakłóceniem konkurencji oraz przesłanką wpływu na wymianę kulturową. W podrozdziale siódmym: „Kompetencje Komisji Europejskiej w ramach mechanizmu pomocy państwa” zostały szczegółowo opisane Kompetencje KE, państw członkowskich w związku z funkcjonowaniem mechanizmu pomocy państwa oraz pomoc państwa w sektorze energetycznym, w tym pomoc operacyjna i inwestycyjna.

Analiza mechanizmu pomocy państwa ma charakter użytkowy dla analizy orzecznictwa podjętej w 3 i 4 rozdziale rozprawy. Pierwsze dwa rozdziały merytoryczne dysertacji uznać więc należy za stanowiące gruntowną podstawę i wyjaśniające najważniejsze pojęcia pod przedstawione w dwóch ostatnich rozdziałach analizy przypadków Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Polski.

Trzeci rozdział „Próba budowy spójności sektora energetycznego Unii Europejskiej przez szersze wykorzystanie instalacji OZE – analiza przypadków Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii” jest przedstawieniem zastosowania mechanizmu pomocy państwa w sektorach energetycznych na przykładzie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako pierwsza została opisana struktura niemieckiego sektora energetycznego w porównaniu środków pomocy państwa do przyrostu mocy wytwórczych OZE, następnie niemiecka reforma sektora energetycznego *Energiewende*, wsparcie dla sektora OZE oraz pozostałych obszarów niemieckiej elektroenergetyki, w tym: zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych, opodatkowanie paliwa jądrowego oraz administracyjna regulacja sieci elektroenergetycznej. Analiza mechanizmu na przykładzie Niemiec została wzbogacona wykresami, będącymi opracowaniami własnymi na podstawie danych z Eurostatu i zakończona podsumowaniem, w którym Doktorant stwierdził, że niemiecki sektor energetyczny jest przykładem szerokiego zastosowania środków pomocowych przez państwo.

Jako kolejny został przedstawiony mechanizm w sektorze energetycznym na przykładzie Francji, gdzie Autor dysertacji przedstawił strukturę francuskiego sektora energetycznego, w której dominującą jest energetyka

jądrowa, następnie zostały opisane administracyjne środki wsparcia sektora elektroenergetycznego, regulacja cen energii elektrycznej we Francji, wsparcie dla instalacji OZE oferowane przez Francję, mechanizm zdolności wytwórczych oraz pomoc inwestycyjna dla elektrowni wykorzystujących technologie kogeneracji. W podsumowaniu Autor stwierdza, że we Francji państwo nadal odgrywa nadrzędną rolę w sektorze energetycznym, argumentując to przykładem dominującej spółki EDF oraz nakładem zainwestowanych środków w rozwój energetyki jądrowej. Analizę kończy przewidywaniem, jaką rolę w kolejnych latach odegra mechanizm pomocy państwa, w związku z wyborem ścieżki transformacji opartej na energetyce jądrowej.

Jako przedostatni został przedstawiony mechanizm pomocy państwa w sektorze energetycznym na przykładzie Włoch, gdzie Doktorant opisał strukturę włoskiego sektora energetycznego, w tym dylematy kierunku transformacji, reformę włoskiego sektora energetycznego w latach 2010 – 2020, ewolucję włoskiego systemu wsparcia w formie taryf energii elektrycznej, mechanizm zdolności wytwórczych oraz wsparcie w formie ulg podatkowych. Analizę przykładu Włoch zwieńczył wnioskami, w których wskazał, że Włochom udało się zrealizować większość celów związanych z emisją dwutlenku węgla, jednak ceny za energię elektryczną wciąż należą do najwyższych w Europie.

Ostatnim państwem, w którym zastosowano mechanizm pomocy państwa, a którym Doktorant posłużył się dla celów rozprawy doktorskiej jest Hiszpania. Szczegółowo została opisana struktura hiszpańskiego sektora energetycznego z uwzględnieniem stabilizacji zróżnicowania ze wskazaniem na OZE, następnie reformy hiszpańskiego sektora energetycznego, wsparcie dla sektora OZE oraz pomoc państwa w pozostałych obszarach hiszpańskiej elektroenergetyki. Doktorant trafnie określił, hiszpański rynek jako zdemonopolizowany oraz będący na dobrej drodze do przejścia w konwencjonalnych źródeł energii do instalacji OZE.

W ostatnim merytorycznym rozdziale: „*Mechanizm pomocy państwa na przykładzie sektora energetycznego w Polsce*” Doktorant przedstawia strukturę polskiego sektora energetycznego, jej specyfikę oraz potrzebę transformacji, następnie opisał strategię rozwoju energetyki w Polsce do 2030 i 2040 roku, polskie rozwiązania w zakresie funkcjonowania mechanizmu pomocy państwa, a w tym: systemowe wsparcie dla instalacji OZE, mechanizm aukcyjny, polski mechanizm zdolności wytwórczych – rynek mocy, bezpłatny przydział uprawnień do emisji dwutlenku węgla, polskie formy wsparcia dla odbiorców końcowych w zakresie fotowoltaiki, wsparcie dla energii elektrycznej z instalacji kogeneracyjnych oraz pomoc na zamykanie niekonkurencyjnych kopalń. Zauważyć należy, że Autor w porównaniu do pozostałych państw najbardziej szczegółowo opisał przykład polski

i poświęcił mu najwięcej uwagi, a także posłużył się najbogatszą w stosunku do opisu innych państw literaturą.

Dość syntetyczne, bo zawierające 10 stron podsumowanie zawiera potwierdzenie tezy podstawionej we wstępie dysertacji. Autor podsumowuje wnioski wywiedzione z przeprowadzonych w rozprawie dowodów oraz w uwagach końcowych zwraca uwagę na powstanie opozycji między potrzebą realizacji celów polityki energetyczno – klimatycznej, a potrzebą zapewnienia konkurencyjności sektora energetycznego, które we właściwy sposób wykazał w ramach niniejszej rozprawy. Trafnie rozróżnia dwie ścieżki transformacji sektora energetycznego na niemiecką i francuską, zauważa, że Hiszpania podąża ścieżką niemiecką. Doktorant w podsumowaniu dokonuje również oceny sektora energetycznego w Polsce, zwracając uwagę na problem wysokoemisyjnej struktury sektora energetycznego.

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje 17 stron wydruku. Warto podkreślić różnorodność i różnojęzyczność (wiele publikacji w języku angielskim, hiszpańskim, niemieckim oraz francuskim) oraz ilość dobranych aktów prawnych i opracowań. Została podzielona na dokumenty źródłowe w tym prawo Unii Europejskiej oraz prawo krajowe (Niemcy, Hiszpania, Włochy, Francja oraz Polska), następnie raporty, monografie i opracowania źródłowe, artykuły oraz adresy internetowe. Wszystko to świadczy o dużej pracowitości Doktoranta.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr **Wiktora Kordysia** *Rola mechanizmu pomocy państwa w budowie polityki energetycznej Unii Europejskiej*, przygotowana pod kierunkiem prof. dr hab. Jana Wiktora Tkaczyńskiego prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, zaś przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, a zatem spełnia przesłanki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1618, z późn. zm.), jak również w przepisach wcześniejszych.



Marek Chmaj