

Lublin 29 stycznia 2022 r.

dr hab. Michał Domagała  
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego  
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolicki Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II  
ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin

**Recenzja**  
**rozprawy doktorskiej mgr Klaudii Grzebieli**  
**pt. „Publicznoprawne instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa**  
**energetycznego w sektorze gazu ziemnego”**

Recenzja sporządzona została na potrzeby przewodu doktorskiego Pani mgr Klaudii Grzebieli zgodnie z informacją przekazaną przez Pana prof. dr hab. Czesława Martysza Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach pismem z dnia 2 listopada 2021 r.

Recenzja składa się z oceny odnoszącej się do: zasadności wyboru tematu i sformułowania tytułu rozprawy, struktury oraz treści opracowania, a także trafności doboru wykorzystanych w rozprawie źródeł.

**Temat i tytuł rozprawy.**

Wybór tematu pracy należy uznać za trafny i w pełni uzasadniony. Nie tylko ze względu na jego aktualność czy też nowatorskie podejście do zagadnienia, ale przede wszystkim z uwagi na wyraźne odniesienie się do publiczno-prawnego aspektu prowadzonej analizy. Problem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu, tak często rozpatrywany w ujęciu ekonomicznym, politologicznym czy nawet prawnym jak do tej pory nie był przedmiotem tak szczegółowej, jak dokonała tego Autorka, analizy. Tymczasem, to właśnie aspekty publicznoprawne stanowią

jeden z najważniejszych elementów macierzy bezpieczeństwa energetycznego. Podjęcie więc przez Doktorantkę badań w przedstawionej dziedzinie zasługuje na aprobatę.

Sformułowanie tytułu opracowania również należy uznać za prawidłowe. Precyzyjnie określa on tematykę, którą Autorka omawia w rozprawie, a także stwarza możliwość dokładnego wyznaczenia jej przedmiotu, celów oraz założeń badawczych. Nie ogranicza przy tym zakresu badawczego, pozwalając zarówno na odniesienie się do prawnych jak i gospodarczych aspektów zachowania bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu w Polsce. Co warto podkreślić omówienie tematyki zakreślonej tytułem opracowania pozwala (choć w sposób dość obszerny) na wyczerpujące jego „zrealizowanie” w ramach zwyczajowo przyjętych dla rozprawy doktorskiej.

Podsumowując należy stwierdzić, że tytuł rozprawy został sformułowany prawidłowo tj. w sposób jednoznaczny i czytelny. W pełni odpowiada treści rozprawy. Jego konstrukcję uznać należy za właściwą biorąc pod uwagę zarówno kryteria logiczne jak i terminologiczne.

Opracowanie posiada charakter oryginalny. Porusza tematykę niezwykle istotą z punktu widzenia celów polityki energetycznej określanej na szczeblu krajowym jak i europejskim.

## **Struktura pracy**

Przedstawiona do recenzji dysertacja została podzielona jest na pięć rozdziałów, które opatrzone Wstępem oraz wnioskami końcowymi. Autorka sporządziła również wykaz skrótów jak i prawidłowo skonstruowane pod względem metodologicznym wykazy: aktów prawnych, literatury oraz cytowanego orzecnictwa, a także wykazy wytycznych, raportów, komunikatów oraz dokumentów strategicznych. W kontekście rozbudowania materiału źródłowego dysertacji przyczynia się to zasadniczo do zwiększenia „przejrzystości” opracowania.

We wstępie Autorka uzasadniła wybór tematu opracowania wskazując potrzebę oceny efektywności i skuteczności wdrażania do krajowego prawnego regulacji unijnych, ukierunkowanych na tworzenie w pełni konkurencyjnego oraz liberalnego rynku gazu ziemnego w państwach członkowskich. Cele badawcze jakie obrała sobie Doktorantka to ocena oddziaływania instrumentów publicznoprawnych na stan bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego, w szczególności obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne oraz ocena środków władczych, w które wyposażone są organy administracji publicznej realizujące zadania państwa w sferze bezpieczeństwa energetycznego.

Autorka wyodrębniła również trzy tezy badawcze, które zamierzała udowodnić. Pierwsza z nich zakłada, że zastosowane przez państwo instrumenty publicznoprawne, oprócz

zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego, są również skutecznym narzędziem tworzenia konkurencyjnego oraz liberalnego rynku gazu ziemnego prowadzącym do transformacji sektora gazu ziemnego. Druga z przedstawionych tez zakłada, że sytuacja legislacyjno-prawna kształtuje wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego, co pozwala na wyodrębnienie jego wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru. Trzecia z założonych przez Autorkę tez zakłada, że poziom bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego zwiększa się wraz z intensyfikacją działań o charakterze regulacyjnym, które oprócz oddziaływania na krajowy rynek gazu ziemnego, wpływa również na kształt zagranicznej polityki energetycznej państwa.

Należy zauważyć, że przedstawione przez doktorantkę tezy zostały sformułowane prawidłowo. Pozwalają na precyzyjne określenie problemu badawczego oraz są możliwe do zweryfikowania z wykorzystaniem przyjętych metod naukowych.

W dalszej części Wstępu Autorka przedstawiła strukturę pracy, która wnikająco z przyjętych założeń badawczych pozwala na ich realizację. Doktorantka wskazała również na obrane metody badawcze (dogmatyczno-prawna, historyczno-prawna, empiryczna, obserwacji pośredniej) z wykorzystaniem, których zamierza prowadzić wywód naukowy w dalszej części dysertacji.

Podsumowując należy stwierdzić, że sporządzony Wstęp stanowi stosowne i prawidłowo skonstruowane przedstawienie tematyki, której naukowego opracowania podjęła się Autorka. Obrane założenia, tezy jak i przyjęte metody ich realizacji są optymalne w odniesieniu ustalonych przez Doktorantkę celów badawczych.

Oceniając strukturę poszczególnych „merytorycznych” rozdziałów dysertacji, również należy ocenić ją wysoko. Każdy z nich zawiera wskazanie problematyki badawczej, analizę poszczególnych zagadnień stanowiących przedmiot badań jak również „wnioski cząstkowe” zawierające wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Pewne zastrzeżenia może, budzić duża objętość Rozdziału II liczącego 150 stron. Mimo, że jest to uzasadnione pod względem przedmiotowym, wydaje się że bez większych przeszkód można byłoby wyodrębnić z tej części pracy co najmniej dwa odrębne rozdziały proporcjonalne w stosunku do pozostałych. Oczywiście nie jest to zarzut w jakikolwiek sposób wpływający na wysoką ocenę rozprawy, posiada on raczej charakter techniczny, który w przypadku uwzględnienia, w kontekście ewentualnej publikacji pracy, z pewnością wpłynąłby pozytywnie na odbiór potencjalnego czytelnika.

Poza wskazanymi wyżej uwagami należy zaznaczyć, że treść każdego z rozdziałów jest spójna i ze sobą powiązana, a kolejne części pracy stanowią logiczne oraz merytorycznie

uzasadnione rozwinięcie poprzedzających je rozważań. Przyjętą strukturę pracy trzeba więc uznać za prawidłową. Jest ona w pełni uzasadniona zarówno pod względem przedmiotowym jak i podmiotowym, przez to służy realizacji celu jaki założyła Autorka.

## Treść rozprawy

Jak już wskazano wyżej praca składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, z których pierwszy zatytułowany „*Pojęcie i istota bezpieczeństwa energetycznego*” posiada zdecydowanie charakter wprowadzający. Doktorantka omawia więc pojęcie bezpieczeństwa wyodrębniając przy tej okazji bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe (co następnie znajduje odzwierciedlenie w tematyce kolejnych rozdziałów poruszających wewnętrzny i zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego). Następnie przechodzi do analizy pojęcia i istoty bezpieczeństwa energetycznego, dość szczegółowo omawiając przy tej okazji dyskurs jaki toczył się na gruncie nauk o polityce w zakresie zasadności wyodrębnienia bezpieczeństwa energetycznego spośród innych kategorii bezpieczeństwa. Podkreślić należy, że odniesienie się przez Doktorantkę do przedstawionych aspektów, nie jest celem samym w sobie, ale prowadzi Autorkę do przedstawienia własnych poglądów na temat cech bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazowym, przy ocenie którego, według niej, należy brać pod uwagę katalog „*aspektów wewnętrznych, mających na celu utrzymanie pożądanego stanu bezpieczeństwa energetycznego poprzez stworzenie całościowych, spójnych ram prawnych obejmujących obszar regulacji sektora gazu ziemnego, jak i aspektów zewnętrznych odnoszących się do sfery prowadzonej polityki zagranicznej, podejmowania transgranicznych inicjatyw infrastrukturalnych służących budowie zdolności dywersyfikacyjnych oraz kształtu stosunków międzynarodowych, które to warunkują jego dynamikę oraz proces.*” Skutkiem tak opisanym cech bezpieczeństwa energetycznego, jest sformułowanie przez Doktorantkę tezy, iż „*należy odejść od definiowania bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do określonego stanu gospodarki, gdyż ten będzie ulegał ciągłej transformacji. Bezpieczeństwo energetyczne należy zatem postrzegać jako proces, dynamiczne zjawisko, który przy doborze odpowiednich instrumentów publicznoprawnych ma za cel osiągnięcie zamierzonego stanu bezpieczeństwa energetycznego*” Pozostawiając na marginesie dyskusję co do prawdziwości czy też słuszności tego twierdzenia, recenzja rozprawy doktorskiej nie jest miejscem na podejmowanie polemiki z poglądami Doktorantki, zauważyć należy, że Autorka właściwie prowadzi wywód naukowy. Formułowane przez nią wnioski logicznie wynikają z przyjętych, udowodnionych (z wykorzystaniem metod naukowych)

i uprzednio właściwie uzasadnionych twierdzeń. Taki sposób prowadzenia rozprawy doktorskiej zasługuje na aprobatę. W dalszej części rozdziału Autorka wyodrębnia aspekt podmiotowy i przedmiotowy bezpieczeństwa energetycznego. Choć w tym ostatnim zastanawia brak odniesienia się do aspektu prawnego, a także wskazania aspektu temporalnego, tę część rozprawy uznać należy za wartościową i prawidłowo skonstruowaną. Znajduje to również potwierdzenie we wnioskach końcowych. Przyznać trzeba jednak, że Autorka niezbyt konsekwentnie (zdaniem recenzenta słusznie) trwa przy swoich poglądach dotyczących konieczności odejścia do pojmowania bezpieczeństwa jako stanu na rzecz postrzegania go jako procesu. Zasadnie zauważa przy tym potrzebę interpretowania go również w kontekście kategorii potrzeb i wartości. Zdaje się z uwagi na to Autorka przyjmuje, że głównym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego jest państwo, które za pomocą przedsiębiorstw energetycznych oraz organów administracji publicznej odpowiada za realizowanie polityki energetycznej państwa. Przyznać należy, że jest to teza dość odważna w kontekście celów polityki regulacyjnej Unii Europejskiej sugerującej raczej konieczność zminimalizowania bezpośredniego wpływu państwa na działalność przedsiębiorstw energetycznych, szczególnie w kontekście sprawowania nadzoru właścicielskiego

W Rozdziale drugim zatytułowanym „*Wewnętrzny wymiar bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego*” Autorka skupia się na przedstawieniu tych czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa energetycznego, które kształtowane są na gruncie krajowym. Autorka celnie odnosi się tu w pierwszej kolejności do aspektu podmiotowego wyróżniając przy tym odbiorców gazu ziemnego, przedsiębiorstwa energetyczne, w tym szczególnie operatorów systemów. Niezrozumiałe dla recenzenta, jest pominięcie w tym miejscu organów administracji publicznej. Są to podmioty, co zresztą Doktorantka podkreśla wielokrotnie, posiadające kluczowe znaczenie w zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu. Naturalnie, tej tematyce poświęcone zostały dwa odrębne rozdziały, jednak w ocenie recenzenta już na początku, warto było wyróżnić organy administracji jako podmioty prawa energetycznego.

W dalszej części rozdziału Autorka omawia zasady runku energetycznego, przedstawiając jednocześnie ich genezę oraz wpływ na strukturę rynku gazu w Polsce. Kolejne podrozdziały poświęca sobowiązkom przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do sfery wewnętrznej (np. obowiązek utrzymania zapasów obowiązkowych) oraz zewnętrznej (np. obowiązek przyłączenia do sieci, czy obowiązek świadczenia usług przesyłania). Na szczególną uwagę i jednocześnie aprobatę zasługuje poświęcenie jednej z części rozdziału zagadnieniu społecznej odpowiedzialności

przedsiębiorstw energetycznych, gdzie Autorka zarysowała konieczność inicjowania działań ochronnych odbiorców nie tylko przez podmioty publiczne ale również przedsiębiorstwa energetyczne świadczące usługi powszechne.

W kolejnych częściach rozdziału Autorka, kontynuując wątek ochrony odbiorców, porusza zagadnienie narzędzi prawnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa właśnie tym uczestnikom rynku gazu. Przy czym w tym przypadku odnosi się do konkretnych uprawnień odbiorców w gospodarstwach domowych (prawie do wyboru sprzedawcy) oraz rozwiązań regulujących prawo do uzyskania ryczałtu na zakup opału jako świadczenia z zakresu pomocy społecznej.

W końcowej części rozdziału Doktorantka charakteryzuje zasady obrotu gazem ziemnym na Towarowej Giełdzie Energii analizując jednocześnie regulacje rozporządzenia REMIT pod kątem wpływu na hurtowy rynek gazu.

Ważnym elementem, który zdaniem recenzenta zasługiwał na wyodrębnienie w 5 punkcie Rozdziału jest odniesienie się do zagadnienia „retaryfikacji”. Z punktu widzenia odbiorcy w gospodarstwie domowym jest to zagadnienie niezwykle istotne, zwłaszcza w kontekście niemal permanentnych wzrostów cen tego surowca.

We wnioskach cząstkowych Autorka dokonuje podsumowania rozważań w tej części dysertacji. Słusznie zauważa przy tym, że „Odbiorca będzie tutaj pierwotnym i podstawowym podmiotem bezpieczeństwa energetycznego” co jednak należy odczytywać w kontekście bezpieczeństwa narodowego.

Rozdział trzeci opracowania został poświęcony zewnętrznemu wymiarowi bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego. W tej części pracy Autorka skupia się na przedstawieniu międzynarodowego aspektu zapewnienia dostaw gazu ziemnego w tym w szczególności dywersyfikacji dostaw, którą analizuje w ujęciu prawnym, politologicznym, politycznym oraz ekonomicznym. Przedstawia przy tej okazji rozwiązania infrastrukturalne, które w znaczący sposób wpływają lub mogą wpływać na poziom bezpieczeństwa gazowego państwa. Doktorantka omawia również zagadnienie solidarności energetycznej wskazując na rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu 2017/1938.

Dokonując oceny tej części pracy, należy stwierdzić, że Autorka niezwykle skrupulatnie omawia przedstawione zagadnienia, analizując szeroki materiał źródłowy. Powstaje jednak pytanie czy z punktu widzenia celów badawczych jakie sobie postawiła, a także z uwagi na zakres przedmiotowy badań jakie określiła formułując temat opracowania, koniecznym było poświęcanie niemal stu stron rozprawy na zagadnienia w dużej mierze pozostające poza sferą prawa publicznego.

Rozdziale czwartym Doktorantka charakteryzuje rolę organów administracji rządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego. Przedstawia przy tym status krajowego organu regulacyjnego w odniesieniu do prawa unijnego (Dyrektywa 2009/73/WE) oraz oczywiście ustawy Prawo energetyczne. Autorka analizuje kompetencje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zwracając szczególną uwagę na koncesjonowanie, rozstrzyganie sporów, oraz obowiązek współdziałania z innymi organami administracji w celu przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. Drugą część rozdziału Doktorantka poświęciła na omówienie roli i kompetencji Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw energii oraz wojewody.

Wzorem wcześniejszych rozdziałów również i tę część dysertacji kończą wnioski cząstkowe, gdzie Autorka zwraca uwagę na modyfikację roli organów administracji publicznej w sektorze gazu ziemnego ze świadczącej na regulacyjno-sterującą. Jednocześnie wskazuje na odmienną rolę poszczególnych organów w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa w sektorze gazu, która z reguły ściśle wiąże się z ich pozycją w strukturze organów administracji publicznej, co jak zauważa jest w pełni uzasadnione z uwagi na wielowymiarowość bezpieczeństwa energetycznego.

Rozdział piąty opracowania został poświęcony roli administracji samorządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego. Z natury rzeczy Autorka odniosła się w nim do zadań gminy, powiatu oraz województwa. Autorka zwróciła w tym miejscu szczególną uwagę na lokalny aspekt bezpieczeństwa energetycznego odnosząc się przy tym w głównej mierze do zadań własnych gminy w dziedzinie planowania zaopatrzenia w paliwa gazowe, ale również do zagadnień związanych z ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego. Doktorantka stwierdza przy tej okazji, że *„Gminne samorzady muszą być aktywne w tworzeniu własnej polityki energetycznej, jak i kreowaniu odpowiednich mechanizmów reagowania kryzysowego.”*

Dokonując charakterystyki zadań powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, Doktorantka skupia się na omówieniu roli powiatowego rzecznika praw konsumentów, która z punktu widzenia odbiorcy końcowego w gospodarstwie domowym może okazać się nie do przecenienia. Zauważa jednak, że rola samorządu powiatu, z racji na jego cechy mogłaby być większa. Niestety pomija przy tym zagadnienie klastrów energii, o których zasady działania regulują postanowienia ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Pozostawiając na marginesie ocenę tych regulacji warto zauważyć, że właśnie powiaty często pełnią rolę koordynatora tych klastrów.

Ostatnia część rozdziału poświęcona została roli samorządu województwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego. Doktorantka skupia się tutaj na omówieniu kompetencji tej jednostki samorządu terytorialnego do określania i kształtowania polityki regionalnej. Autorka zauważa deficyt regulacji w zakresie możliwości kreowania regionalnej polityki energetycznej. Posiadanie w tym obszarze wyłącznie kompetencji opiniodawczych, wydaje się być zdaniem Doktorantki niewystarczające.

W podsumowaniu rozdziału Doktorantka podkreślając przede wszystkim rolę planistyczną samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego, słusznie zauważa że skuteczność tych przedsięwzięć zależy w dużej mierze od współpracy z przedsiębiorstwami sieciowymi zwłaszcza w dziedzinie planowania rozwoju infrastruktury dystrybucyjnej.

Dysertacja zakończona jest Wniosekami końcowymi, w których Autorka potwierdza trafność postawionych we Wstępie tez. Podkreśla, że pozwoliły na to interdyscyplinarne badania zarówno w zakresie analizy pojęcia bezpieczeństwa w ujęciu nauk o polityce jak i na płaszczyźnie nauk prawnych. Na tym gruncie wysuwa szereg wniosków *de lege lata* dotyczących konieczności ingerencji państwa w sferę wolności gospodarczej przedsiębiorstw (przedsiębiorców) energetycznych i jej skutków, które paradoksalnie nie oznaczają zmniejszenia z zakresu swobody wykonywania działalności gospodarczej. Działania takie, są zdaniem Doktorantki, konieczne z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego rozumianego również jako „zabezpieczenie interesu jednostki ludzkiej” tj. „pierwotnego i podstawowego” podmiotu bezpieczeństwa.

### **Material źródłowy pracy**

W ocenie recenzenta wykorzystany przez Autorkę materiał źródłowy pracy należy ocenić bardzo wysoko. Oparła ona swoje rozważania na szerokiej i zróżnicowanej literaturze, także obcojęzycznej. Na uznanie zasługuje wykorzystane przez Doktorantkę orzecznictwo właściwie usystematyzowane w stosownym wykazie. Ważnym typem źródeł, szczególnie istotnym z punktu widzenia postawionej tezy badawczej są także dokumenty Komisji Europejskiej zaliczane do kategorii *soft law*, których analiza pozwoliła Autorce na wskazanie istoty założeń polityki energetycznej UE w dziedzinie bezpieczeństwa na rynku gazu.

Podsumowując należy podkreślić, że Autorka analizuje treść cytowanych źródeł w sposób krytyczny. Nie ogranicza się do przedstawienia poglądów doktryny lub też treści



rozstrzygnięć sądów, ale nierzadko z nimi polemizuje przedstawiając własne poglądy w sposób poprawny i przekonywujący.

## **Konkluzja**

Przedstawiona przez Doktorantkę dysertacja jest opracowaniem, które powinno być ocenione wysoko. Świadczy ono o dojrzałości naukowej Autorki przejawiającej się przede wszystkim w umiejętności doboru źródeł, stosowaniu metod naukowych oraz precyzyjnym i syntetycznym formułowaniu wniosków opatrzonej logiczną i dojrzałą argumentacją.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że dysertacja przedstawiona przez Panią magister Klaudię Grzebielę pt. „*Publicznoprawne instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego*” napisana pod kierunkiem naukowym dra hab. Mirosława Pawełczyka, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje na ogólną wiedzę teoretyczną oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to, że recenzowana rozprawa w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisu wprowadzającej ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 ze zm.) spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), co uzasadnia dopuszczenie Pani mgr Klaudii Grzebieli do kolejnych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

**dr hab. Michał Domagała**



