



Uniwersytet
Wrocławski



*Folia Iuridica
Universitatis
Wratislaviensis*

Vol. 11, No. 2/2022





Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/145028>

<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/145031>

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis

pod ogólną redakcją Leonarda Górnickiego
(Uniwersytet Wrocławski)

Vol. 11 no. 2

**Aktualne zagadnienia transformacji
klimatyczno-energetycznej**

pod redakcją Renaty Kusiak-Winter
(Uniwersytet Wrocławski)

Wrocław 2022

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący
prof. dr hab. Jolanta Blicharz – członek
dr hab. Tomasz Dolata – członek
dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz
mgr Łukasz Baszak – członek
mgr Bożena Górna – członek

Redaktorzy tematyczni

Prawo prywatne: dr hab. prof. UW r Krzysztof Zagrobelny
Historia oraz teoria i filozofia prawa: dr hab. prof. UW r Rafał Wojciechowski, dr hab. prof. UW r Przemysław Kaczmarek
Prawo europejskie i międzynarodowe: dr hab. prof. UW r Barbara Mielnik, prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska
Prawo administracyjne: dr hab. prof. UW r Piotr Lisowski
Prawo finansowe: prof. dr hab. Patrycja Zawadzka
Prawo konstytucyjne: dr hab. prof. UW r Ryszard Balicki, dr hab. Anna Śledzińska-Simon
Prawo karne: dr Dagmara Gruszecka, dr Rajnhardt Kokot
Prawo gospodarcze i handlowe: dr hab. prof. UW r Bogusław Sołtys
Prawo pracy: dr hab. prof. UW r Artur Tomanek
Prawo wyznaniowe: prof. dr hab. Józef Koredczuk

Redaktor językowy (język polski)

mgr Aleksandra Dorywała

Korekta

mgr Aleksandra Dorywała, mgr Marta Godlewska, mgr Karina Sołtysiak

Korekta abstraktów (język angielski)

mgr Karina Sołtysiak

Rada Naukowa

PhD Assoc. Prof. Oleg Halabudenko, Political Science and Law Department, Kyiv National University of Construction and Architecture, Kyiv, Ukraine
Prof. Dr. Hannes Hofmeister, Faculty of Economics and Management, Free University of Bozen-Bolzano, Italy
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. Tetiana Kolomoiets, Faculty of Law, Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, Ukraine
Assoc. prof. Leonid Komziuk, Ph.D., Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
dr hab. prof. UW r Artur Kozłowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Witold Kwaśnicki, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. Volodymyr Makoda, Civil Law Department, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
prof. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krześ, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. Hendryk Malevski, Institute of Criminal Law and Procedure, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania
prof. dr hab. Jacek Mazurkiewicz, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski
prof. dr hab. Mirosław Sadowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
dr Joanna Siekiera, Postdoctoral fellow, Faculty of Law, University of Bergen, Norway
prof. dr hab. Zofia Sienkiewicz, emerytowany profesor Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
PhD Assoc. Prof. Jaromír Tauchen, LL.M. Masaryk University, Faculty of Law, Department of the History of the State and Law, Brno

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Projekt i wykonanie okładki: Marta Pawlak
Skład i opracowanie techniczne: mgr Magdalena Gad eBooki.com.pl

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Do vol. 3 no. 2 (2014) czasopismo ukazywało się pod nazwą „Folia Iuridica Wratislaviensis” i z numerem ISSN 2299-8322.

ISSN 2450-3932

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie elektroniczne

Spis treści

Renata Kusiak-Winter	
Przedmowa	7
Natalia Adamczewska, Magdalena Zajączkowska	
Realizacja zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej w kontekście Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG) – wybrane aspekty	9
Aleksandra Pinkas	
Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego	26
Karolina Chról	
Regulacyjne propozycje przyszłości systemu handlu emisjami w Unii Europejskiej ...	47
Monika Przybylska	
Szanse dla rozwoju energii ze źródeł odnawialnych poza systemem aukcyjnym: uwarunkowania prawne w zakresie zawierania umów PPA	62
Agnieszka Chrisidu-Budnik	
Zielone zamówienia publiczne w perspektywie transformacji energetyczno-klima- tycznej.....	73
Małgorzata Niklewicz-Pijaczyńska	
Paradygmat prosumenta wobec aktualnych wyzwań transformacji energetycznej ...	84
Jan Hoffmann	
Europejski Zielony Ład, prawo europejskie i Łużyce.....	102
Małgorzata Kozłowska	
Potencjał Dolnego Śląska w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.	111
Mariusz Szyrski	
Energetyka lokalna w świetle koncepcji <i>smart city</i> – aspekty prawne	121
Renata Kusiak-Winter	
Interes społeczności lokalnych z perspektywy sporu o kopalnię Turów	137
VARIA	
Karolina Pawiłowicz-Białas	
Historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawa- nia kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej	156
Radosław T. Skowron	
Prawo islamu a prawo pracy w państwach muzułmańskich	174

Tomasz Zygmunt, Maciej Próchnicki

W obronie psychologicznego ujęcia intuicji sędziowskiej. Artykuł polemiczny..... 191

Karolina Gmerek

Milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalna
w prawie 217

Anna Kawęcka

Nabycie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych własności nieruchomości
Skarbu Państwa – w trybie art. 75 „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych 238

Renata Kusiak-Winter
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-8202-1360](https://orcid.org/0000-0002-8202-1360)

Przedmowa

Oddajemy do rąk Czytelników zbiór artykułów naukowych poświęconych aktualnym zagadnieniom transformacji klimatyczno-energetycznej, ponieważ sprawy ochrony klimatu i racjonalnego zużycia energii determinują nie tylko systemy gospodarcze, ale również polityki publiczne wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Swoistym akceleratorem omawianych procesów stały się wydarzenia *prima facie* niezwiązane z energią i klimatem, jak np. zbrojna napaść Rosji na Ukrainę, skutkująca koniecznością pilnego przededefiniowania dotychczasowego konstrukt polityki energetycznej UE. Jednocześnie centralne miejsce zajmuje wymiar społeczny transformacji, co sprawia, że cele klimatyczno-energetyczne powinny kształtować najważniejsze obszary działalności instytucji publicznych.

Nie inaczej jest w odniesieniu do nauki. Znaczenie i skala przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia transformacji klimatyczno-energetycznej sprawiają, że istnieje pilna konieczność jeszcze większej aktywizacji i integracji środowiska akademickiego reprezentującego różne dyscypliny nauki. Zagadnienia ochrony klimatu oraz racjonalnego zużywania energii są coraz częściej przedmiotem badań naukowych, jednak należy postulować prowadzenie szeroko zakreślonych interdyscyplinarnych oraz zintegrowanych badań, by stały się one wiarygodnym elementem diagnozy stanu obecnego oraz impulsem do przeprowadzania koniecznych zmian. Ale to nie wszystko. Nie do przecenienia jest wszakże edukacja klimatyczna studentów, determinująca nie tylko poziom wiedzy młodej generacji pracowników wstępujących na rynek pracy, ale przede wszystkim wrażliwość na sprawy naprawdę ważne dla przyszłości naszej planety.

Zaproponowany w niniejszym tomie zestaw artykułów dobrze oddaje złożoność i wielowątkowość uwarunkowań transformacji klimatyczno-energetycznej, które zostały tu przeanalizowane z perspektywy nauk prawnych, ekonomicznych oraz o zarządzaniu. Jako podstawowy punkt odniesienia przyjęto ambitną politykę energetyczną Unii Europejskiej proklamowaną w Europejskim Zielonym Ładzie UE. Jak żadna inna inkorporuje

ona cele i zadania zrównoważonego rozwoju zawarte w Agendzie 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych, czyli swoistej strategii rozwoju świata przyjętej jednogłośnie przez 193 państwa członkowskie w 2015 r. Jednocześnie jest ona jednym z wiodących instrumentów realizacji celów Porozumienia paryskiego ONZ z 2015 r., nakierowanego na ograniczenie wzrostu temperatury globalnej o 1,5°C względem poziomu przedprzemysłowego. Artykuły prezentują i poddają krytycznej analizie rozmaite mechanizmy służące osiągnięciu celów neutralności klimatycznej, by wymienić w tym miejscu handel emisjami UE, zielone zamówienia publiczne czy integrację systemu energetycznego. Centralną rolę odgrywa prosument jako odbiorca i wytwórca energii w jednej osobie, co jednocześnie podkreśla społeczny wymiar transformacji. Kluczowe znaczenie demokracji energetycznej dla realizacji celów nowej polityki energetyczno-klimatycznej UE bardzo mocno wybrzmiewa w założeniach koncepcji *smart city*, których realizacja umożliwia inteligentne i systemowe zarządzanie obszarem miejskim. *Last but not least* należy podkreślić, że nieuniknionym zjawiskiem towarzyszącym odchodzeniu od gospodarki wysokoemisyjnej jest występowanie konfliktu interesów odzwierciedlających racjonalność polityk unijnych, państw członkowskich, regionów czy gmin, również tych usytuowanych w bezpośredniej bliskości granicy państwowej, co ilustruje spór wokół kopalni Turów na styku trzech granic.

Do wszystkich Autorów artykułów zamieszczonych w niniejszym tomie „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” kieruję serdeczne słowa podziękowania za inspirujący i ważny głos w dyskusji na temat aktualnych zagadnień transformacji energetyczno-klimatycznej w Polsce i w Europie.

Renata Kusiak-Winter
czerwiec 2022

Natalia Adamczewska

*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Kolegium Nauk o Zarządzaniu i Jakości
ORCID: 0000-0001-9674-6306*

Magdalena Zajączkowska

*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Instytut Ekonomii
ORCID: 0000-0001-7449-8698*

Realizacja zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej w kontekście Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG) – wybrane aspekty

Implementation of the EU sustainable energy policy in the context
of the Sustainable Development Goals (SDGs) – selected issues

Streszczenie

Polityka energetyczna Unii Europejskiej była początkowo nakierowana na konieczność zagwarantowania bezpiecznych dostaw surowców energetycznych. Wraz z upływem czasu i zmianami zachodzącymi w otoczeniu międzynarodowym, pojawiła się konieczność uwzględnienia również aspektów środowiskowych i społecznych (zrównoważona polityka energetyczna). Celem artykułu jest przedstawienie wyników analizy realizacji celów zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej w ostatnich latach w kontekście Celów Zrównoważonego Rozwoju dotyczących szeroko rozumianej energetyki. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że cele ustalone przez UE w omawianym obszarze są zbieżne z celami zrównoważonego rozwoju. Na przeszkodzie do ich pełnej realizacji stoją jednak interesy poszczególnych państw członkowskich, co czyni postulat wypracowania solidarności energetycznej nadal aktualnym.

Słowa kluczowe

zrównoważona polityka energetyczna, Cele Zrównoważonego Rozwoju, odnawialne źródła energii

Abstract

The energy policy of the European Union was initially oriented towards the need to guarantee safe supplies of energy resources. With the passage of time and changes taking place in the international environment, it has become necessary to take into account also environmental and social aspects (sustainable energy policy). The aim of the article is to present the results of the analysis of the implementation of the objectives of the sustainable energy policy of the European Union in recent years in the context of the Sustainable Development Goals related to the broadly understood energy sector. The

conducted analysis leads to the conclusion that the goals set by the EU in the discussed area are consistent with the goals of sustainable development. However, their full implementation is hampered by the interests of individual Member States, which makes the postulate of developing energy solidarity still valid.

Keywords

sustainable energy policy, Sustainable Development Goals, renewable energy sources

Wprowadzenie

Od połowy lat 30. do końca lat 60. XX w., zwłaszcza w latach 50. i 60., w większości krajów kapitalistycznych prowadzono intensywną i szeroko zakrojoną politykę gospodarczą. Najwięcej uwagi poświęcano wzrostowi gospodarczemu oraz pełnemu zatrudnieniu, co wiązało się z koniecznością odbudowy krajów po II wojnie światowej¹. Przez prawie 25 lat po II wojnie światowej polityka ekonomiczna w krajach o gospodarce wolnorynkowej była prowadzona w ustabilizowanych warunkach gospodarczych. Zmiana nastąpiła na skutek wystąpienia szoków naftowych. Wywołany kryzys energetyczny przeobraził się w głęboką recesję. Wielkie korporacje gospodarcze uwzględniły wzrost kosztów produkcji w cenach dostarczanych dóbr. Jednocześnie nasiliły się żądania rekompensat płacowych ze strony związków zawodowych.

Zaistniała sytuacja uświadomiła krajom-importerom potrzebę zmiany modelu systemu energetycznego, konieczność restrukturyzacji gospodarek oraz zmniejszenie ryzyka związanego z importem paliw. Istotne stało się więc stworzenie i rozwinięcie szeroko rozumianej polityki energetycznej w ramach polityki gospodarczej. Skutkiem szoków naftowych stało się zwolnienie tempa wzrostu zużycia ropy jako surowca energetycznego, przyspieszenie wdrażania nowych technologii pozyskiwania energii oraz uświadomienie konieczności uniezależnienia się od importu ropy².

Skutkiem kryzysów naftowych był m.in. pozytywny efekt wdrażania w krajach wysoko uprzemysłowionych szeregu technologii energooszczędnych w przemyśle, budownictwie oraz w innych gałęziach przemysłu. Ponadto przystąpiono do poszukiwania nowych złóż ropy naftowej, więcej prądu w energetyce zaczęto pozyskiwać przez spalanie węgla oraz podjęto decyzje o rozbudowie sieci elektrowni atomowych. Rozpoczęto również proces poszukiwania alternatywnych, odnawialnych źródeł energii takich jak energia wiatru czy słońca³.

¹ P. Marszałek, *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, PWN, Warszawa 2009, s. 19.

² Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Temida 2, Białystok 2005, s. 552.

³ T. Kaczmarek, R. Jarosz, *Czy ropa rządzi światem?*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006, s. 121.

Do czasu kryzysów naftowych kraje członkowskie Wspólnot Europejskich nie widziały potrzeby tworzenia wspólnej polityki energetycznej. Niespodziewane podniesienie cen ropy naftowej przez państwa OPEC było zaskoczeniem i przesłanką do tworzenia ram dla wspólnej polityki energetycznej, co doprowadziło do zbliżenia stanowisk państw europejskich. Krajom członkowskim nie udało się jednakże wypracować wspólnego stanowiska. Państwa takie jak Wielka Brytania i Francja przedkładały dwustronne negocjacje z dostawcami ropy nad skoordynowaną politykę obejmującą wszystkie kraje.

Konkretne działania podjęte przez Radę w ramach Wspólnot Europejskich, a mające związek z kryzysem energetycznym, polegały na powołaniu do życia 17 grudnia 1973 r. Komitetu Energetycznego, który stał się jednym z organów pomocniczych Rady. Od tego momentu rozwój polityki energetycznej Wspólnot Europejskich przebiegał w różnym tempie i dotyczył przede wszystkim dywersyfikacji źródeł energii oraz wsparcia dla sektora odnawialnych źródeł energii. Od lat 90. XX w. podstawowym problemem stał się wzrost emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Do tej pory jednakże nie udało się wprowadzić skutecznych instrumentów przeciwdziałania ociepleniu klimatu w ramach polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Kraje Unii Europejskiej nie osiągnęły w pełni celów uzgodnionych w Protokole z Kioto, ani w Porozumieniu paryskim, a ich realizacja w poszczególnych państwach członkowskich przebiega w różnym tempie⁴.

1. Założenia zrównoważonej polityki energetycznej UE

Od wielu lat polityka energetyczna jest elementem polityki gospodarczej państwa. Współcześnie, z uwagi na bardzo silne powiązania sektora energetycznego państwa z pozostałymi jego elementami ekonomicznymi, nie istnieje możliwość traktowania tych części systemu rozłącznie. Stąd często debata dotycząca rozwoju polityki energetycznej, zwłaszcza w kontekście transformacji energetycznej, dotyczy również szeroko rozumianych polityk gospodarczych.

Początkowo polityka energetyczna Unii Europejskiej dotyczyła wybranych źródeł energii i miała na celu przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw danego surowca do poszczególnych państw członkowskich. Dopiero z czasem zaczęto postrzegać rozwój tej polityki w szerszym zakresie, z uwzględnieniem nie tylko aspektów środowiskowych, ale również społecznych, a określenie „zrównoważona polityka energetyczna” stało się przedmiotem szerokiej debaty.

Wielu autorów uważa, że najważniejszym obszarem równoważenia rozwoju energetyki jest polityka energetyczna. Zrównoważona energetyka definiowana jest jako przekształcenie energii pierwotnej na energię elektryczną oraz ciepłą i jej dostarczenie

⁴ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 455.

do odbiorcy końcowego z zaspokojeniem potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń oraz z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych rozwoju człowieka. Jest to więc dążenie do wypracowania metod przetwarzania i dystrybucji energii jak najmniej szkodliwych dla środowiska, uwzględniających społeczne i gospodarcze potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń⁵.

Przegląd literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że zasadniczą rolę w procesach równoważenia rozwoju energetyki (polityki energetycznej) przypisuje się rozwojowi sektora odnawialnych źródeł energii⁶. Obecnie takie podejście nie jest już uzasadnione. Zrównoważona polityka energetyczna powinna zarówno uwzględniać cele dotyczące wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansach energetycznych poszczególnych państw, jak i poprawę szeroko rozumianej efektywności energetycznej oraz dostarczenie odbiorcom energii (elektrycznej i ciepłej) po możliwie przystępnych cenach (pojawiła się konieczność zminimalizowania zjawiska ubóstwa energetycznego; zwłaszcza w gospodarstwach domowych).

Zrównoważona polityka energetyczna powinna uwzględniać następujące kryteria⁷:

- w wymiarze ekologicznym: ocieplenie klimatu, tolerancję natury (niszczenie ekosystemów, różnorodność gatunków i krajobrazów), zużywanie zasobów nieodnawialnych, nadużywanie zasobów odnawialnych oraz potencjalne zagrożenia dla zdrowia człowieka (emisja szkodliwych substancji, promieniowanie, odpady);
- w wymiarze ekonomicznym: wpływ na gospodarkę kraju (zatrudnienie, koszty), zaspokajanie potrzeb energetycznych wraz z krótkoterminową pewnością zaopatrzenia, stosowne ceny, przeciwdziałanie koncentracji oraz opłacalność ekonomiczną rynku energetycznego, zależność gospodarczą od dostaw surowców oraz efektywność;
- w wymiarze społeczno-kulturowym: tolerancję społeczną, trwałą pewność zaopatrzenia, integrację z istniejącymi strukturami, udział w unikaniu globalnych konfliktów oraz bezpieczeństwo.

Zrównoważona polityka energetyczna ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu usług energetycznych podmiotom gospodarczym w granicach tolerancji natury. Z punktu widzenia długookresowego należy kształtować w ten sposób zrównoważoną politykę energetyczną, aby⁸:

- umożliwiała ona wszystkim równą wielkość emisji gazów cieplarnianych;

⁵ K. Prandecki, *Teoretyczne podstawy zrównoważonej energetyki*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166, s. 247.

⁶ A. Graczyk, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju energetyki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 4(88), s. 56.

⁷ H. Rogall, *op. cit.*, s. 366.

⁸ *Ibidem*, s. 374.

- stopniowo prowadziła do zmniejszania zużycia energii przez zastosowanie strategii efektywności i wystarczalności;
- kopalne i atomowe nośniki były zastępowane energią odnawialną.

Przedstawiona powyżej definicja zrównoważonej polityki energetycznej wynika z definicji zrównoważonego rozwoju i uwzględnia cel jakościowy.

Mając na uwadze zadaniowe **cele ekologiczne** zrównoważonej polityki energetycznej, Unia Europejska podejmuje działania głównie w zakresie ochrony klimatu, wykorzystania zasobów oraz zagrożeń dla zdrowia ludności. Działania te podejmowane są w oparciu o zobowiązania międzynarodowe i w kontekście realizacji celów globalnych.

Realizacja celów ekologicznych ukierunkowana jest przede wszystkim na działania związane z ochroną klimatu. Zarówno Komisja Europejska, Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), jak i państwa grupy G8 przyjęły na siebie zobowiązania podjęcia działań ograniczających wzrost temperatury w skali światowej do +2°C. Ponadto w celu redukcji stężenia CO₂ Unia Europejska dąży do jego ograniczenia do poziomu poniżej 400 ppm. Cele działań zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych Unia Europejska określiła w sposób bardziej rygorystyczny w stosunku do ustaleń międzynarodowych. W skali globalnej ustalono zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (w stosunku do roku 1990) o 20%, natomiast do 2050 r. o 50% (dla państw uprzemysłowionych grupy G8 cel został określony na poziomie 80%). Natomiast Unia Europejska początkowo przyjęła na siebie zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20-30% do 2020 r. i o 50-60% do 2050 r.⁹

Obecnie Komisja Europejska, w ramach programu Europejski Zielony Ład, pracuje nad rozwiązaniami legislacyjnymi, których wdrożenie ma doprowadzić do realizacji najbardziej ambitnych na świecie celów dotyczących zmian klimatycznych. Program EZŁ ma doprowadzić do przekształcenia UE w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę¹⁰:

- która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto;
- w której nastąpi oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów;
- w której żadna osoba ani żaden region nie pozostaną w tyle.

Europejski Zielony Ład ma również pomóc w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Będzie on finansowany ze środków stanowiących jedną trzecią kwoty 1,8 bln euro przeznaczonych na inwestycje w ramach planu odbudowy NextGenerationEU oraz ze środków pochodzących z siedmioletniego budżetu UE.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 01.03.2022].

14 lipca 2021 r. ogłoszono pakiet „Fit for 55” („Gotowi na 55”) będący zestawem nowych przepisów w obszarze polityki klimatycznej. Nowy cel przejściowy wyznaczony na 2030 r. dotyczy redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej o 55% (wcześniej 40%) względem 1990 r. Jednocześnie ustalono, że do 2050 r. cała Unia Europejska ma stać się neutralna klimatycznie. Aby osiągnięcie tych celów stało się możliwe, należy podjąć szereg rozwiązań legislacyjnych umożliwiających redukcję emisji w poszczególnych państwach. Będą one dotyczyły: reformy systemu handlu emisjami (EU ETS), objęcia nowych sektorów gospodarki uprawnieniami do emisji, wprowadzenia cła węglowego na granicy UE, co ma również wzmocnić konkurencyjność unijnej gospodarki względem państw bez polityki klimatycznej, wyższych celów OZE w UE oraz wprowadzenia bardziej surowych norm emisyjnych dla sektora transportu lądowego¹¹.

Drugim analizowanym obszarem zrównoważonej polityki energetycznej są **cele ekonomiczne**, w ramach których należy rozpatrzyć efekty gospodarcze, pewność zaopatrzenia w krótkim okresie, ceny, rentowność oraz koncentrację, zależność od dostaw surowców oraz efektywność.

Mając na uwadze efekty gospodarcze, w literaturze przedmiotu¹² analizuje się przede wszystkim wpływ realizacji celów ekonomicznych na rynek pracy, zwłaszcza na wzrost liczby miejsc pracy.

Pewność zaopatrzenia w krótkim okresie w energię jest celem globalnym i dotyczy przede wszystkim gospodarstw domowych. Z uwagi na rozwój społeczno-gospodarczy krajów Unii Europejskiej jest to cel, który w mniejszym stopniu będzie realizowany przez Unię Europejską, a w większym stopniu przez organizacje międzynarodowe służące pomocą krajom biednym i rozwijającym się.

2. Założenia Agendy 2030 wraz z Celami Zrównoważonego Rozwoju

Bardzo istotnym składnikiem zrównoważonego rozwoju jest pozyskiwanie i wykorzystanie energii. W ramach Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ustalono siedemnaście celów, z czego większość, pośrednio lub bezpośrednio, dotyczy kwestii energetycznych. Program Agendy w znacznym stopniu wykracza poza Milenijne Cele Rozwoju przyjęte w 2000 r. Zgodnie z Agendą 2030 podejmowane działania modernizacyjne powinny koncentrować się na wyeliminowaniu ubóstwa, w tym ubóstwa energetycznego, przy jednoczesnej realizacji celów gospodarczych, społecznych czy środowiskowych.

¹¹ *Ibidem*.

¹² H. Rogall, *op. cit.*, s. 375.

Nowych 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju¹³ oraz powiązanych z nimi 169 zadań uwzględnia wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Podejmowane działania, mające na celu osiągnięcie przyjętych założeń, wymagają osiągania postępów równocześnie na wszystkich trzech płaszczyznach. Muszą być one również prowadzone w sposób zintegrowany.

W obszarze bezpośrednio związanym z aspektami energetycznymi należy wymienić cel 7. oraz cel 13. Cel 7. dotyczy zapewnienia wszystkim dostępu do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie¹⁴. Energia jest konieczna do wykonywania pracy, zapewnienia bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa energetycznego), przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych, produkcji żywności czy poprawy dobrobytu i rozwoju gospodarczego.

Zapewnienie powszechnego dostępu do energii, poprawa efektywności energetycznej czy transformacja sektora energetycznego w kierunku szerszego uwzględnienia energii odnawialnej w bilansach energetycznych poszczególnych gospodarek są zasadniczymi, podstawowymi celami również polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Jednoznacznie pozytywnie należy więc ocenić przełożenie celów globalnych, przyjętych w szerszym gronie na arenie międzynarodowej, na szczebel ugrupowania integracyjnego, jakim jest Unia Europejska. Skuteczna realizacja tak ustalonych celów przyczyni się do stworzenia i rozwoju bardziej zrównoważonych i inkluzyjnych społeczności, jak również do wypracowania mechanizmów odporności na negatywne skutki zmian klimatycznych.

W ramach celów szczegółowych, w perspektywie do 2030 r., zaproponowano konieczność zapewnienia powszechnego dostępu do przystępnych cenowo, niezawodnych i nowoczesnych usług energetycznych. Podkreślono konieczność znaczącego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w globalnym miksie energetycznym oraz podwojenie wskaźnika wzrostu globalnej efektywności zużycia energii¹⁵. Ponownie, cele te są daleko zbieżne z celami polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej.

Podkreślono również konieczność zwiększenia współpracy międzynarodowej, która ma ułatwić dostęp do badań nad czystą energią i rozwojem technologii w obszarze energii odnawialnej, efektywności energetycznej oraz zaawansowanych i czystszych technologii paliw kopalnych, a także promować inwestowanie w infrastrukturę energetyczną i czyste technologie energetyczne¹⁶.

Do 2030 r. planuje się również wsparcie rozbudowy infrastruktury i modernizacji technologii umożliwiających dostęp do nowoczesnych i zrównoważonych usług ener-

¹³ Do you know all 17 SDGs?, <https://sdgs.un.org/goals> [dostęp: 01.03.2022].

¹⁴ Cele Zrównoważonego Rozwoju, <https://www.un.org/pl/cel7> [dostęp: 20.02.2022].

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

tycznych dla wszystkich mieszkańców krajów rozwijających się, w szczególności państw najmniej rozwiniętych, rozwijających się małych państw wyspiarskich i krajów śródlądowych, z uwzględnieniem ich programów rozwojowych.

Szeroko rozumiany sektor energetyczny jest główną przyczyną zmian klimatycznych, stanowiąc około 60% światowej emisji gazów cieplarnianych. Stąd w kontekście celów zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej polityki energetycznej konieczne jest przedstawienie celu 13., który pośrednio dotyczy aspektów energetycznych, a bezpośrednio konieczności podjęcia pilnych działań w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom. Debata dotycząca zmian klimatycznych oraz przeciwdziałania jego negatywnym skutkom przybrała na sile w ostatnich latach i toczy się w większości państw na wszystkich kontynentach. Zmiany klimatyczne zakłócają rozwój gospodarczy krajów, zagrażają życiu ludzkiemu oraz wywołują głębokie zmiany społeczne.

Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym jest wyzwaniem globalnym; zarówno dla państw wysokorozwiniętych, jak i dla krajów najbiedniejszych, których zmiany klimatyczne najbardziej dotyczą. Stąd konieczna jest skoordynowana współpraca i przyjęcie rozwiązań wypracowanych na szczeblu międzynarodowym.

Do celów szczegółowych dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym zaliczono¹⁷:

- wzmocnienie zdolności adaptacyjnych i odporności na zagrożenia klimatyczne i katastrofy naturalne we wszystkich krajach;
- włączenie działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym do krajowych polityk, strategii i planów;
- zwiększenie poziomu edukacji oraz potencjału ludzkiego i instytucjonalnego, podniesienie poziomu świadomości na temat łagodzenia zmian klimatycznych, adaptacji i skutków zmian klimatycznych oraz systemów wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami.

3. Wyniki analizy realizacji celów zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej

W ramach wniosków ustawodawczych zmierzających do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu Komisja Europejska proponuje szereg wskaźników monitorujących postępy w dążeniu do głównego celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. (poziom według pakietu „Fit for 55”).

¹⁷ Cele Zrównoważonego Rozwoju, <https://www.un.org.pl/cel13#> [dostęp: 20.02.2022].

Cel główny EZŁ został podzielony na cele szczegółowe w ramach różnych obszarów życia społecznego i gospodarki, które to można z kolei porównać z celami szczegółowymi w ramach Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ – szczególnie w ramach celu 7. „Czysta i dostępna energia” i 13. „Działania w dziedzinie klimatu”.

W poniższej tabeli 1 zestawiono i porównano odpowiadające sobie cele Unii Europejskiej oraz wskaźniki realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju proponowane przez ONZ, aby ocenić stopień korelacji i koordynacji międzynarodowych działań na rzecz zrównoważonej polityki energetycznej. Według raportu Eurostatu za rok 2020¹⁸ Unia Europejska poczyniła „umiarkowane postępy” w kierunku realizacji celu 7., natomiast od realizacji celu 13. nieznacznie się oddaliła. Największych postępów dokonano w dziedzinie udziału energii ze źródeł odnawialnych, efektywności produkcji energii, konsumpcji energii w gospodarstwach domowych oraz udziału emisji gazów cieplarnianych w produkcji energii.

Tabela 1. Porównanie celów zrównoważonej polityki energetycznej UE z wskaźnikami SDG

Cel określony w Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju	Wskaźniki według SDG	Cel Unii Europejskiej na 2030 r. według Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu „Gotowi na 55”
13.2. Włączyć działania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu do krajowych polityk, strategii i planów.	Całkowite emisje gazów cieplarnianych w porównaniu do 1990 r.	Spadek o 55%
13.a. Wywiązać się ze zobowiązania podjętego przez państwa rozwinięte, będące stronami Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w celu zmobilizowania wspólnie 100 mld USD rocznie do 2020 r., ze wszystkich źródeł, aby zaspokoić potrzeby krajów rozwijających się w kontekście znaczących działań łagodzących skutki zmian klimatu oraz zapewnić przejrzystość i pełną funkcjonalność Zielonego funduszu klimatycznego (Green Climate Fund) poprzez jego jak najszybszą kapitalizację	Udział w ustalonym na 100 mld dolarów zobowiązaniu na wydatki związane z klimatem	Co najmniej 25% środków z unijnego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej przyczyni się do osiągnięcia celów klimatycznych.

¹⁸ A. Sabadash et al. (red.), *Sustainable development in the European Union. Overview of progress towards the SDGs in an EU context. 2020 edition*, Eurostat, 2020.

7.2. Do 2030 r. znacząco zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w globalnym miksie energetycznym	Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym energii ogółem		40%
	Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym energii według sektorów	Ogrzewanie i chłodzenie	Wzrost o 1,1 punktu procentowego co rok, 34% udziału do 2030 r.
		Transport	13%
		Produkcja elektryczności	b/d
7.3. Do 2030 r. podwoić wskaźnik wzrostu globalnej efektywności zużycia energii	Całkowite zapotrzebowanie na energię		1 128 Mtoe
	Zużycie końcowe energii brutto		846 Mtoe
	Produktywność energetyczna	W całkowitym zużyciu energii brutto	Wzrost efektywności o 39%
		W końcowym zużyciu energii brutto	Wzrost efektywności o 36%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. (A/RES/70/1), http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 13.03.2022], s. 22, 27; Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-iaeg-sdgs-rev1-e.pdf> [dostęp: 13.03.2022], s. 23, 30; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej z 14.07.2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> [dostęp: 13.03.2022]; Technical background document accompanying the report Trends and projections in Europe 2021, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021/technical-background-document> [dostęp: 13.03.2022], European Environment Agency, Copenhagen, 2021, s. 11.

Analizując cele określone przez ONZ, można dojść do konkluzji, że są one skoncentrowane głównie na kierowaniu indywidualnych polityk państw członkowskich w stronę sprawiedliwej i zapewniającej równe szanse dla wszystkich narodów na świecie polityki energetycznej. Cel 7. oraz 13. korespondują ze sobą i wzajemnie się uzupełniają, co wykazano we wcześniejszej części niniejszego artykułu.

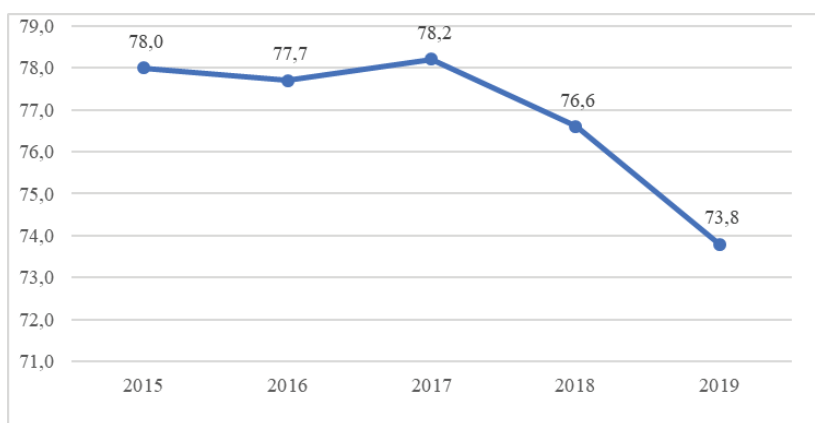
Cel 13. skupia się na działaniach związanych z powstrzymaniem i mitygowaniem skutków zmian klimatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem rejonów najbardziej zagrożonych. Można więc w jego treści wyodrębnić dwa obszary: sprawiedliwość klimatyczna i zapobieganie zmianom klimatu.

Cel 13.2 odnosi się do integracji polityk klimatycznych w strategię i planowanie na szczeblach krajowych i jest reprezentowany przez najpopularniejszy w światowym dyskursie klimatycznym wskaźnik, czyli emisje gazów cieplarnianych netto w porównaniu z rokiem 1990. Zgodnie z tym założeniem cel redukcji emisji jest podstawą obecnej

(przyjętej w 2021 r.) polityki energetycznej Unii Europejskiej – pakietów „Gotowi na 55” i Europejskiego Zielonego Ładu. Według zawartych tam postanowień UE powinna zmniejszyć swoje emisje gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. oraz osiągnąć neutralność klimatyczną do roku 2050¹⁹. W poprzedniej obowiązującej polityce UE (pakiet rozwiązań z 2008 i 2009 r.) określono cel na 2020 r. na 20% redukcji emisji w porównaniu do 1990 r.²⁰, natomiast w pierwotnej wersji celu na 2030 r. z 2014 r. zakładano redukcję o 40%²¹.

Poziom emisji gazów cieplarnianych we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej od 2015 r. do 2019 r. przedstawiono na poniższym wykresie 1.

Wykres 1. Poziom emisji gazów cieplarnianych wg sektorów w latach 2015-2019 [Index, 1990=100]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_13_10/default/table?lang=en [dostęp: 13.03.2022].

Z uwagi na dostępność danych przedstawiona analiza i jej wyniki obejmują okres do 2019 r. Mając na uwadze dane udostępnione przez Europejską Agencję Środowiska²² w analizowanym okresie osiągnięto redukcję emisji gazów cieplarnianych o 31%. Jako

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej z 14.07.2021 roku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> [dostęp: 13.03.2022], s. 1.

²⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 136 z późn. zm.), akapit (4) wstępu.

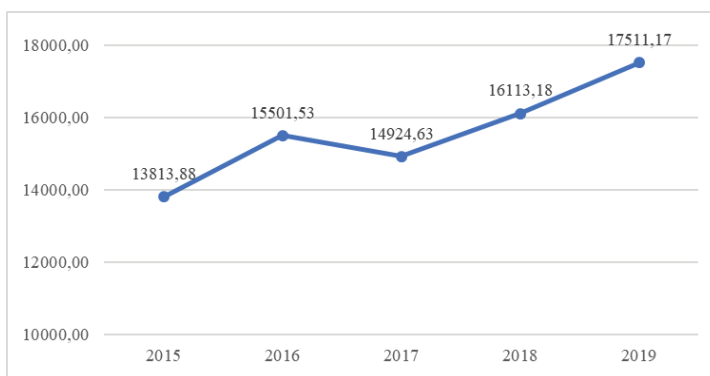
²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii* z 22.01.2014 roku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN> [dostęp: 13.03.2022], s. 5.

²² *EEA Report No 13/2021*, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021> [dostęp: 13.03.2022], European Environment Agency, Kopenhaga, 2021, s. 12.

możliwe przyczyny takiej niezbyt zadowalającej redukcji emisji w ostatnich latach Agencja wymienia wysokie ceny paliw, zwiększone tempo transformacji energetycznej z węgla na gaz oraz skutki pandemii COVID-19. Aby jednak osiągnąć cel redukcji na poziomie 55%, UE powinna zastosować dodatkowe środki, określone w Europejskim Zielonym Ładzie. Pomiędzy rokiem 1990 a 2020 emisje zostały obniżone średniorocznie o 53 Mt CO₂e, natomiast, żeby osiągnąć zakładany cel, muszą one być systematycznie obniżane o 101 Mt CO₂e²³.

W odniesieniu do celu 13.a Unia Europejska wprowadza Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027, w ramach którego co najmniej 25% środków ma się przyczynić do osiągnięcia celów klimatycznych²⁴. Działania podejmowane od 2014 r. w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa²⁵ miały na celu przeznaczenie co najmniej 20% środków na analogiczny cel. Środki przeznaczane przez Unię Europejską na ogólnoswiatową walkę ze zmianami klimatu rokrocznie rosną. Celem, według Agendy, było przeznaczanie 100 miliardów dolarów rocznie do 2020 r. przez gospodarki krajów rozwiniętych, do czego UE przyczyniła się w znacznym stopniu, przeznaczając na ten cel średniorocznie 15,6 mld euro, czyli mając swój wkład w realizacji w wysokości około 17% całkowitego celu²⁶.

Wykres 2. Udział w ustalonym na 100 mld dolarów zobowiązaniu na wydatki związane z klimatem w latach 2015-2019 [mln euro]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_13_50/default/table?lang=en [dostęp: 13.03.2022].

²³ *Ibidem*.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej z 14.06.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=HR> [dostęp: 13.03.2022], pkt 5 Uzasadnienia.

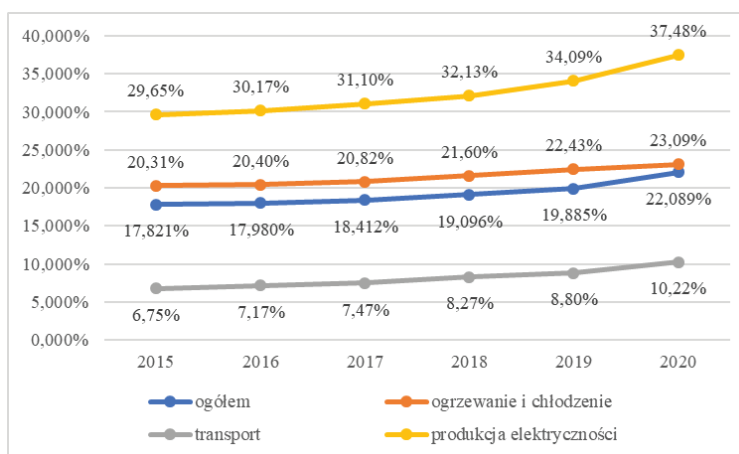
²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r., http://publications.europa.eu/resource/cellar/aebc98c7-af95-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1 [dostęp: 13.03.2022], akapit (19) wstępu.

²⁶ Przyjmując kurs euro do dolara amerykańskiego z 4.03.2022 r. na poziomie 1:1,1.

Aby monitorować postęp w kierunku dalszej realizacji celów redukcji gazów cieplarnianych, Unia Europejska ustaliła w najnowszych pakietach „Fit for 55” oraz Europejskim Zielonym Ładzie cele szczegółowe, korespondujące częściowo ze wskaźnikami ujętymi w celu 7. Agendy.

Istotnym miernikiem indykującym tempo transformacji energetycznej jest udział energii ze źródeł odnawialnych w miksie energetycznym danej gospodarki (wykres 3). Według SDG taki udział mierzony jest w odniesieniu do ogółu gospodarki oraz sektorów: ciepłownictwa i chłodzenia, transportu i produkcji elektryczności. Celem zrównoważonego rozwoju nr 7.2 na 2030 r. jest „znaczący wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w światowym miksie energetycznym”.

Wykres 3. Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym energii według sektorów w latach 2015-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_40/default/table?lang=en [dostęp: 15.03.2022].

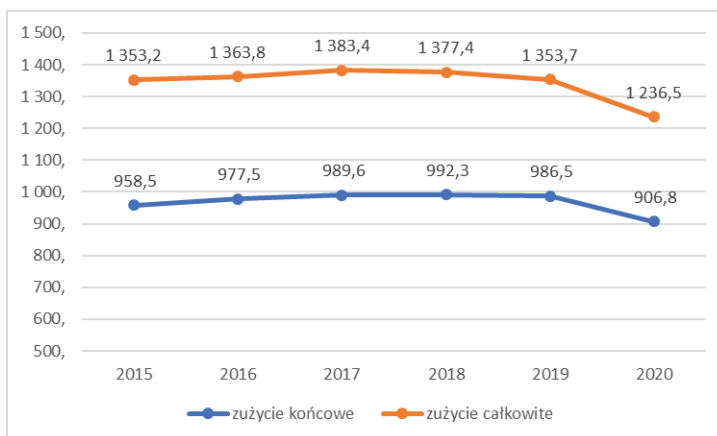
Cele zawarte w pakietach unijnych są natomiast wyrażone liczbowo i policzalne – jest to 40% udziału OZE w produkcji energii ogółem, 34% udziału w ciepłownictwie i chłodzeniu, z założeniem przyrostu o 1,1 pp. co roku, i 13% udziału OZE w transporcie²⁷. Dokumenty unijne nie określają docelowego poziomu udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej, natomiast jest to sektor, w którym kraje członkowskie mają największy udział energii odnawialnej, dlatego musi on być zdecydowanie wyższy od 40%, by osiągnąć ogólny cel na rok 2030.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 z 14.07.2021 r., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbb7eb9c-e575-11eb-a1a5-01aa75cd71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 13.03.2022].

Głównymi kierunkami rozwoju sektora źródeł odnawialnych w UE jest zwiększenie udziału: biomasy i biogazu (cel 2,2% wykorzystania do 2030 r.), spalania odpadów w ogrzewaniu i chłodzeniu, natomiast w transporcie – energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i wodoru ze źródeł odnawialnych (do 10 mln ton do 2030 r.). Istotnym kierunkiem rozwoju jest również zwiększenie wykorzystania morskiej energii wiatrowej²⁸.

Kolejnym aspektem znacznie przyczyniającym się do redukcji emisji gazów cieplarnianych jest zwiększenie efektywności energetycznej oraz zapotrzebowanie na energię ogółem. Są to kwestie nierozdzielnie ze sobą związane, dlatego Unia Europejska, ustalając cele dla każdego z nich, w proponowanych kierunkach działań skupia się przede wszystkim na efektywności energetycznej. Określa cel całkowitego zapotrzebowania na energię na 1 128.0 Mtoe (milion ton oleju ekwiwalentnego), a końcowego – nieuwzględniającego zapotrzebowania sektora energetycznego ani strat w procesie – na 846.0 Mtoe w 2030 r. Obecnie, dla danych do 2020 r., obserwuje się wyraźny spadek konsumpcji energii w ostatnim okresie (wykres 4), spowodowany prawdopodobnie pandemią COVID-19, jest on jednak aberracją w stosunku do słabo spadkowego trendu ostatnich lat.

Wykres 4. Całkowite zapotrzebowanie na energię w całkowitym i końcowym zużyciu energii brutto w latach 2015-2020 [Mtoe]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_10/default/table?lang=en, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_11/default/table?lang=en [dostęp: 20.02.2022].

Wyznaczone przez Unię Europejską cele w obszarze efektywności energetycznej to jej wzrost w obu sektorach odpowiednio o 39% i 36%²⁹.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przedkwalifikacyjna) COM(2021) 558 final z 14.07.2021 r., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a214-c850-e574-11eb-a1a5-01aa75cd71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 13.03.2022].

Unia Europejska proponuje przede wszystkim zwiększenie efektywności energetycznej budynków odpowiedzialnych obecnie za 40% zużycia poprzez wprowadzenie wymogu renowacji 3% budynków publicznych rocznie, a także wprowadza prawny wymóg projektowania i planowania inwestycji tak, by traktowano efektywność energetyczną priorytetowo. Taki sam wymóg stosuje się również do innych sektorów gospodarki. Wprowadza się także roczny obowiązek oszczędności energii na poziomie 1,5% dla każdego z państw członkowskich³⁰.

Dodatkowo kierunek redukcji zapotrzebowania na energię wprowadzany jest zgodnie z zasadami sprawiedliwej transformacji – państwa zobowiązane są do wprowadzania środków poprawy efektywności w pierwszej kolejności u odbiorców wrażliwych, zagrożonych ubóstwem energetycznym³¹.

4. Wnioski

1. Działania związane z minimalizowaniem źródeł zakłóceń bezpieczeństwa energetycznego i w dalszej kolejności występowaniem kryzysów na rynku energii powinny być ukierunkowane na realizowanie założeń wspólnej i spójnej zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców przez dywersyfikację źródeł importu surowców energetycznych, zmianę struktury bilansu energetycznego (ograniczenie udziału ropy naftowej na rzecz odnawialnych źródeł energii) oraz poszukiwanie nowych źródeł energii.
2. Zrównoważona polityka energetyczna Unii Europejskiej jest prowadzona w oparciu o zobowiązania międzynarodowe, zawarte zarówno w Porozumieniu paryskim, jak i zgodnie z ustalonymi Celami Zrównoważonego Rozwoju. Ostateczne osiągnięcie porozumienia w zakresie zrównoważonej polityki energetycznej i realizacji jej celów będzie trudnym zadaniem ze względu na rozbieżne interesy państw członkowskich. Obecna sytuacja poprzez odmienne uwarunkowania międzynarodowe różni się od sytuacji z końca XX w. Ponadto polityka zmierzająca do powstrzymania zmian klimatycznych, poprzez zrównoważony rozwój gospodarczy i redukcję emisji gazów cieplarnianych, w dobie obecnego kryzysu związanego z wojną w Ukrainie koliduje ze wzrostem gospodarczym, którego wsparcie stało się priorytetem państw członkowskich. W najbliższych latach państwa członkowskie będą miały prawdopodobnie na uwadze ekonomiczny pragmatyzm i wsparcie przede wszystkim polityki przemysłowej opartej na reindustrializacji i taniej energii.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

3. Rozwój zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej powinien odejść od założeń dekarbonizacji i zmierzać w kierunku reindustrializacji. Konieczne jest zweryfikowanie międzynarodowych zobowiązań klimatycznych. Dalsza realizacja globalnej polityki klimatycznej będzie wymagała dodatkowych wielomiliardowych wydatków i nie wygeneruje oczekiwanych efektów dla globalnych celów klimatycznych i unijnej gospodarki. Ponadto Unia Europejska powinna wspierać zwiększanie wydobycia własnych surowców energetycznych przez państwa członkowskie, co zagwarantuje tańsze źródła energii.
4. Tworzenie i rozwój zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej jest przedsięwzięciem trudnym i budzącym liczne spory między państwami członkowskimi z uwagi na odmienne interesy krajowe w obszarze energii. Różnice zdań wynikają ze znacznych odmienności w systemach energetycznych poszczególnych państw członkowskich. Rozwój zrównoważonej polityki energetycznej Unii Europejskiej może stać się bodźcem dla dalszej integracji państw członkowskich, ale musi ona uwzględniać specyfikę poszczególnych systemów energetycznych i być ukierunkowana na kilka obszarów m.in. dokończenie realizacji koncepcji wspólnego rynku energii, osiągnięcie wspólnego porozumienia w sprawie rozwoju sektora energetyki jądrowej, a w przypadku ograniczania pierwotnych, kopalnych źródeł energii finansowe wsparcie polityk krajowych.

Bibliografia

Źródła prawa

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej z 14.06.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=HR>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r., http://publications.europa.eu/resource/cellar/aebc98c7-af95-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 z 14.07.2021 r., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbb7eb9c-e575-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona) COM(2021) 558 final z 14.07.2021 r., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a214-c850-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych

nych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. UE L 140 z 5.06.2009 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej z 14.07.2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii z 22.01.2014r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>.

Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 25 września 2015 r. (A/RES/70/1), http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf.

Literatura

Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska*, Temida 2, Białystok 2005.

Graczyk A., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju energetyki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 4(88).

Kaczmarek T., Jarosz R., *Czy ropa rzędzi światem?*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006.

Marszałek P., *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, PWN, Warszawa 2009.

Prandecki K., *Teoretyczne podstawy zrównoważonej energetyki*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166.

Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.

Sabadash A. et al. (red.), *Sustainable development in the European Union. Overview of progress towards the SDGs in an EU context*, 2020 edition, Eurostat.

Internet

Cele Zrównoważonego Rozwoju, <https://www.un.org.pl/cel7>.

Cele Zrównoważonego Rozwoju, <https://www.un.org.pl/cel13#>.

Do you know all 17 SDGs?, <https://sdgs.un.org/goals>.

EEA Report No 13/2021, European Environment Agency, Kopenhaga, 2021, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl.

Technical background document accompanying the report Trends and projections in Europe 2021, European Environment Agency, Copenhagen, 2021, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021/technical-background-document>.

Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-iaeg-sdgs-rev1-e.pdf>.

Aleksandra Pinkas
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0003-1413-0730](https://orcid.org/0000-0003-1413-0730)

Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego

Climate protection as sector coupling target

Streszczenie

Nieograniczona eksploatacja zasobów Ziemi przez człowieka powodująca emisję gazów cieplarnianych stanowi główną przyczynę radykalnego wzrostu temperatury globalnej. Negatywne dla przyszłości życia na Ziemi zmiany klimatyczne przekroczyły dopuszczalne ekstremum, a ich skutków współczesna nauka nie jest w stanie przewidzieć. Tempo wzrostu globalnego ocieplenia dało asumpt do zmiany geopolityki ukierunkowanej na połączenie celów ochrony klimatu i wzrostu gospodarczego, których realizacja nastąpi w drodze przyjęcia stosownych zmian prawnych. Proces przemian na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarki światowej określany mianem transformacji klimatyczno-energetycznej obejmuje wszystkie sektory gospodarki. Jednakże w pierwszej kolejności zielona transformacja zorientowana na osiągnięcie neutralności klimatycznej musi nastąpić w sektorze energii, odpowiedzialnym w najwyższym stopniu za produkcję emisji gazów cieplarnianych. Obecny model funkcjonowania systemu energetycznego oparty na paliwach wysokoemisyjnych nie jest zdolny przyjąć prymatu wartości ochrony klimatu oraz pozwolić na wdrożenie dominującej generacji z odnawialnych źródeł energii i gazów zdekarbonizowanych. Dlatego scentralizowany łańcuch dostaw energii będzie wymagał przekształcenia do modelu wielokierunkowego określanego mianem zintegrowanego systemu energetycznego. Warunkiem skutecznego przeprowadzenia transformacji klimatyczno-energetycznej będzie dążenie do szerokiej integracji pomiędzy nowymi nośnikami energii. Integracja ta obejmować będzie współpracę w ramach wielu źródeł wytwarzania zielonej energii oraz współpracę transgraniczną w tym zakresie. Celem artykułu będzie wyjaśnienie znaczenia prawnego zagwarantowania prymatu ochrony klimatu jako determinantu zmian w systemie energetycznym oraz tego, w jaki sposób będzie funkcjonował zintegrowany system energetyczny.

Słowa kluczowe

ochrona klimatu, neutralność klimatyczna, transformacja energetyczna, zintegrowany system energetyczny, odnawialne źródła energii

Abstract

The unlimited exploitation of the Earth's resources by human, resulting greenhouse gas emissions, is the main cause of the radical rise of the global temperature. Negative climate change for the future of existence on the Earth has exceeded the acceptable extremes, and its effects cannot be predicted by contemporary science. The rate of global warming increase has given rise to change geopolitics to-

wards join climate protection and economic growth targets, which will be realized by the adoption of appropriate legal changes. The process of changes in the direction of the world's economy sustainable development, referred to as the climate-energy transition, involves all sectors of the economy. However, at first the green transition focused on achieve climate neutrality must take place in the energy sector, which is extremely responsible for the production of greenhouse gas emissions. The current operating model of the energy system, based on high-emission fuels, is incapable of accepting the primacy of climate protection values and afford to implementation of dominant renewable energy sources power and decarbonized gases. Therefore, the centralized energy supply chain will need to be transformed into a multi-directional model referred to as an integrated energy system. The condition for the successful climate-energy transition will be the pursuit to broad integration between new energy carriers. This integration will include cooperation in multiple sources of green energy production and cross-border cooperation in this field. The purpose of this article is to explain the importance of legally guaranteeing the primacy of climate protection as a determinant of changes in the energy system and how an integrated energy system will operate.

Keywords

climate protection, climate neutrality, energy transition, sector coupling, renewable energy sources

1. Ochrona klimatu a gospodarka zeroemisyjna

Debata wokół potrzeby ochrony klimatu zajmuje coraz szerszą przestrzeń w dyskursie publicznym. „Klimat” został wybrany przez polskich językoznawców słowem 2019 r. w corocznym plebiscycie organizowanym przez Uniwersytet Warszawski¹. Podobną wrażliwość na obserwowaną zieloną falę przemian społeczno-gospodarczych rozumianą jako uznanie ekologii za nurt wiodący współczesnych społeczeństw wykazali językoznawcy zza granicy. Słowem 2019 r. wybrano w: Wielkiej Brytanii „strajk klimatyczny” (ang. *climate strike*)², Czechach „klimat” (cz. *klima*)³, Szwajcarii niemieckojęzycznej „młodzież dla klimatu” (de. *Klimajugend*)⁴ czy Danii „idioci klimatyczni” (dk. *climatosse*)⁵. Rok później niniejszy ranking zdominowały słowa związane z pandemią COVID-19, który to wybór wydaje się w obecnej sytuacji naturalny. Należy jednak zauważyć, że oba zjawiska, tj. pandemia koronawirusa oraz katastrofa klimatyczna mają wymiar globalny z tą różnicą, że rozwój pandemii jest nieprzewidywalny, a autorzy scenariuszy zmian klimatycznych wywołanych przez globalne ocieplenie niezależnie od

¹ Wyniki kapituły plebiscytu Słowo Roku 2019 organizowanego przez Uniwersytet Warszawski dostępne pod adresem: <https://www.uw.edu.pl/klimat-slowem-roku-2019/> [dostęp: 20.01.2022].

² Słowo 2019 r. w Wielkiej Brytanii według Collins Dictionary, informacje dostępne pod adresem: <https://www.bbc.com/news/uk-50327046> [dostęp: 20.01.2022].

³ Słowo 2019 r. w Czechach według czytelników portalu Lidovky.cz, informacje dostępne pod adresem: https://www.lidovky.cz/domov/slovo-roku-2019-ctenari-serveru-lidovky-cz-vybrali-motyle-redakce-ln-zvolila-klima.A191227_220434_in_domov_vag [dostęp: 20.01.2022].

⁴ Słowo 2019 r. w Szwajcarii niemieckojęzycznej według językoznawców z Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, informacje dostępne pod adresem: <https://www.srf.ch/news/panorama/popularer-begriff-klimajugend-ist-das-wort-des-jahres-2019> [dostęp: 20.01.2022].

⁵ Słowo 2019 r. w Danii według Duńskiej Rady Językowej, informacje dostępne pod adresem: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/climatosse-er-aarets-ord-2019> [dostęp: 20.01.2022].

wariantu zgodnie alarmują, że warunki życia na Ziemi doprowadzą do stanu wysokiego ryzyka zagrożenia wyginięciem wielu organizmów żywych, w tym ludzi.

Celem wykazania, dlaczego ochrona klimatu determinuje dążenie do gospodarki zeroemisyjnej, warto rozpocząć rozważania od zdefiniowania pojęcia „klimat”. Zgodnie z definicją słownika Oxford klimat rozumiany jest jako „stały wzorzec warunków pogodowych w danym miejscu”⁶. Podobnie definiuje to pojęcie słownik Cambridge jako „warunki pogodowe jakie zwykle panują na danym obszarze”⁷. Powyższe znajduje potwierdzenie w *Słowniku języka polskiego*, który za klimat uznaje „związany z danym obszarem zespół zjawisk i warunków atmosferycznych”⁸. Wspólnym mianownikiem wskazanych definicji jest element stałości, czyli powtarzalność i przewidywalność zjawisk pogodowych występujących na danej szerokości geograficznej. Jednakże obecnie obserwujemy narastającą niestabilność i zaburzenie równowagi, która utrzymywała się przez długie okresy dziejów Ziemi. Zjawisko to zobrazowano w projekcie badawczym University of Reading, gdzie brytyjscy naukowcy pokazali zmiany temperatury globalnej w okresie 1850-2019⁹. Dane pomiarowe zostały przedstawione zarówno w ujęciu średniej globalnej, ale są także dostępne w odniesieniu do poszczególnych krajów. Analiza zmian temperatury w Polsce pozwala wyraźnie zauważyć, że stale rosnącą temperaturę można obserwować od początku XXI w. W związku z powyższym, twierdzenie o globalnym ociepleniu jest nie tylko uprawnione i nie pozostaje już w fazie ocen, lecz faktów. **Globalne ocieplenie jest faktem**, stanowiącym skutek antropogeniczny (spowodowany działalnością człowieka)¹⁰. Definicję legalną zmian klimatu wprowadzono w art. 1 ust. 2 Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, definiując je jako „zmiany spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach”¹¹. Należy zauważyć,

⁶ Wolne tłumaczenie: “the regular pattern of weather conditions of a particular place”, definicja według *Oxford Learner’s Dictionaries*, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/climate?q=climate> [dostęp: 20.01.2022].

⁷ Wolne tłumaczenie: “the weather conditions that an area usually has”, definicja według *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-polish/climate> [dostęp: 20.01.2022].

⁸ Definicja słowa „klimat” według *Słownika języka polskiego* dostępna pod adresem: <https://sjp.pl/klimat> [dostęp: 20.01.2022].

⁹ Projekt ShowYourStripes autorstwa E. Hawkins’a z University of Reading. Wizualizację przygotowano dla poszczególnych krajów. Każdy pasek oznacza jeden rok (kolor granatowy to lata najchłodniejsze, a ciemnoczerwony lub brązowy – najcieplejsze), <https://showyourstripes.info/s/globe> [dostęp: 20.01.2022].

¹⁰ Stanowisko 01/2020 interdyscyplinarnego zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk na temat zmiany klimatu i gospodarki wodnej w Polsce, <https://journals.pan.pl/dlibra/publication/134620/edition/117654/content/komunikat-01-2020-interdyscyplinarnego-zespołu-doradczego-do-spraw-kryzysu-klimatycznego-przy-prezesie-pan-na-temat-zmiany-klimatu-i-gospodarki-wodnej-w-polsce?language=pl> [dostęp: 20.01.2022].

¹¹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

że system klimatyczny Ziemi to łączna nazwa atmosfery, hydrosfery, kriosfery, biosfery i powierzchniowej warstwy litosfery, ich elementów i zachodzących w nich procesów¹². Pomiędzy tymi sferami zachodzą określone interakcje; niektóre z nich są przewidywalne, a inne powstają w tzw. łańcuchu kauzalnym, czyli na skutek następujących kolejno po sobie działań. Zmiany klimatu mogą mieć charakter naturalny, wywołany tzw. wymuszeniami związanymi z czynnikami astronomicznymi (np. zmiana aktywności Słońca) czy wulkanicznymi albo powstawać na skutek działalności człowieka (np. spalanie paliw kopalnych)¹³. Przedmiotem zainteresowań badawczych coraz liczniej powstających interdyscyplinarnych zespołów klimatycznych są negatywne następstwa globalnego ocieplenia wywołane nieograniczoną i destruktywną dla klimatu działalnością człowieka. Obszarem badawczym niniejszego artykułu będzie dokonanie analizy, z perspektywy nauki prawa, wpływu ochrony klimatu i związanej z nią redukcji emisji gazów cieplarnianych na zmiany w systemie energetycznym.

Teza o zmianach klimatu i ich wpływie na przyszłość życia na Ziemi wymaga wyraźnej artykulacji ze względu na istniejącą w przestrzeni publicznej postawę denializmu¹⁴. Ten szkodliwy pogląd podważający autorytet nauki, pozbawia skuteczności działań podejmowanych na rzecz ochrony klimatu, zorientowanych przecież na zapewnienie dobrobytu ludzkości¹⁵. Istnieje wciąż wiele fałszywych hipotez na temat zmian klimatycznych, których zwolennicy wadliwie rozumieją niepewność naukowców co do skutków zmian klimatu jako niepewność co do słuszności własnych twierdzeń w tym zakresie¹⁶. Opublikowana w 2021 r. szósta edycja raportu Międzynarodowego Zespołu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu (ang. IPCC)¹⁷, który jest wydawany cyklicznie począwszy od 1990 r., przedstawia szczegółową analizę skutków kryzysu klimatycznego oraz wskazuje scenariusze zmian klimatycznych. Dowodzą one, że zagrożenie klimatyczne jest realne, wymagające podjęcia pilnych działań, a ich skuteczność nie jest pewna. Najnowszy raport IPCC zawiera 78 tys. komentarzy naukowców z całego świata dowodzących istnie-

¹² A. Kardaś, S. Malinowski, *Wymuszenia i sprzężenia w systemie klimatycznym Ziemi*, [w:] M. Budziszewska, A. Kardaś, Z. Bohdanowicz (red.), *Klimatyczne ABC*, Warszawa 2021, s. 28, https://www.pl/data/include/cms/Klimatyczne_ABC_Budziszewska_M_Kardas_A_Bohdanowicz_Z_red_2021.pdf?v=1625481918966 [dostęp: 20.01.2022].

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Według Obserwatorium Językowego Uniwersytetu Warszawskiego denializm to „zaprzeczanie istnieniu globalnego ocieplenia jako zjawiska spowodowanego działalnością człowieka”, informacja dostępna pod adresem: <https://www.nowewyrazy.pl/haslo/denializm-klimatyczny.html> [dostęp: 20.01.2022].

¹⁵ J. Kemp, R. Milne, D.S. Reay, *Sceptics and deniers of climate change not to be confused*, “Nature” 2010, vol. 464/1, s. 673, <https://www.nature.com/articles/464673a.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

¹⁶ Q. Schiermeier, *The real holes in climate science*, “Nature” 2010, vol. 463/21, s. 286, <https://www.nature.com/news/2010/100120/pdf/463284a.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

¹⁷ Intergovernmental Panel of Climate Change, *Six Assessment Report, Climate Change 2021, The Physical Science Basis*, Genewa 2021, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf [dostęp: 20.01.2022].

niu negatywnych dla życia na Ziemi zmian klimatycznych, wskazujących zasięg ich oddziaływania, metody adaptacji oraz rekomendacje w zakresie łagodzenia ich następstw. Raport wyraźnie wskazuje, że nauka nie ma wątpliwości co do antropogenicznego charakteru ocieplenia temperatury Ziemi. Według autorów działalność ludzka doprowadziła do globalnego ocieplenia o ok. 1,0°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, z prawdopodobnym zakresem od 0,8°C do 1,2°C. Jeśli globalne ocieplenie będzie nadal postępowało w obecnym tempie, prawdopodobnie osiągnie 1,5°C między 2030 a 2052 r. Jest to granica, po przekroczeniu której zapewne nie da się uniknąć katastrofalnych skutków globalnego ocieplenia dla biosfery i ludzkości. Aby nie dopuścić do przekroczenia progu 1,5°C lub przekroczyć go w niewielkim stopniu, globalne antropogeniczne emisje CO₂ netto muszą zostać obniżone o około 45% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2010 r. i osiągnąć zero netto około 2050 r. Emisje substancji innych niż CO₂ muszą również ulegać głębokim redukcjom. W raporcie podniesiono potrzebę przeprowadzenia szybkich i daleko idących zmian społeczno-gospodarczych, w szczególności w zakresie: energii, transportu, przemysłu, ekonomii, technologii, zdrowia, gospodarki wodnej i ochrony środowiska przy spójnej wizji politycznej i szerokiej partycypacji społecznej.

Przyjęcie powyższego za udowodnione prowadzi do wniosku, że powstrzymanie destruktywnych dla człowieka zmian klimatycznych wymaga przeprowadzenia transformacji w systemie gospodarczym. W zależności od ustroju danego państwa ww. przemiany będą udziałem państwa w mniejszym (gospodarka wolnorynkowa) lub większym (gospodarka centralnie planowana) zakresie. Bez względu na to skuteczność działań na rzecz przekształcenia gospodarki do funkcjonowania w modelu zeroemisyjnym (transformacja klimatyczna) będzie wymagała spójności i współpracy pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym oraz współdziałania obywateli¹⁸. Przyjmując za punkt odniesienia gospodarkę wolnorynkową, należy wskazać, że „podstawowym motorem rozwoju mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo może i powinno oddziaływać w celu łagodzenia społecznych skutków funkcjonowania wolnego rynku, ale których państwo nie może zastępować własnymi decyzjami”¹⁹. Obecnie obserwować możemy dynamicznie rosnące zaangażowanie przedsiębiorców oraz aktywność obywateli w przeciwdziałanie globalnemu ociepleniu. Jednakże redukcja emisji gazów cieplarnianych obejmująca przede wszystkim energetykę jako najbardziej emisyjny sektor gospodarki²⁰ (transformacja klimatyczno-energetyczna) wymaga pilnej realizacji przez

¹⁸ L. Garlicki, M. Zubik, [w:] M. Derlatka *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 20.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Energetyka odpowiada za 2/3 światowej produkcji emisji CO₂ (14 Gt CO₂) według danych International Energy Agency, *Global CO₂ emissions by sector*, 2019, <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-co2-emissions-by-sector-2019> [dostęp: 20.01.2022].

państwo zobowiązań klimatycznych, o których będzie mowa w dalszej części. W związku z tym czynny udział państwa w transformacji klimatyczno-energetycznej zorientowanej na osiągnięcie zeroemisyjności nie może ograniczać się do roli tzw. stróża nocnego²¹, ale przejścia współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki²².

Niewątpliwie proces ograniczenia wzrostu temperatury globalnej stanowi wyzwanie makroekonomiczne. Następstwem globalnego uznania prymatu ochrony klimatu w kształtowaniu stosunków gospodarczych jest podjęcie działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach wysokoemisyjnych. Jak wskazano wyżej, energetyka jest najbardziej emisyjnym sektorem gospodarki obok kolejno: transportu (8,2 Gt CO₂), przemysłu (6,3 Gt CO₂) oraz budownictwa (2,8 Gt CO₂)²³. Największymi światowymi emitentami CO₂ są: Chiny (10 Gt CO₂), Stany Zjednoczone (4,8 Gt CO₂), Unia Europejska (2,7 Gt CO₂) oraz Indie (2,4 Gt CO₂)²⁴. Przyczyną tak wysokiego poziomu emisji jest produkcja energii oparta w przypadku większości państw na świecie na węglu. Największy udział węgla w miksie energetycznym (oznaczającym strukturę produkcji energii brutto z podziałem na nośniki energii) występuje w: Stanach Zjednoczonych (23,3%), Rosji (15,5%), Australii (14%), Chinach (13,1%) oraz Indiach (9,5%)²⁵. Polska zajmuje w tym gronie 9. miejsce (2,5%) jako drugie po Niemczech państwo członkowskie Unii Europejskiej (dalej UE). W Unii Europejskiej Polska w zakresie produkcji i importu węgla brunatnego zajmuje 2. miejsce (46 mln t), a kamiennego 1. miejsce (54,4 mln t)²⁶. Warto zauważyć, że światowe zasoby węgla szacowane są na 1 139 471 t, co przy utrzymaniu obecnego poziomu konsumpcji pozwoli na pokrycie zapotrzebowania na ten surowiec przez okres maksymalnie 133 lat²⁷. Zasoby węgla przechowywanego w złożach ziemi są ograniczone (ich wydobycie prowadzi wprost do wzrostu temperatury globalnej, natomiast nagromadzenie może być przyczyną powstania ekstremum klimatycznego, jak np. okresowego zlodowacenia)²⁸. Obecne pokłady tego pierwiastka pochodzą ze szczątków roślin tworzących lasy rosnące

²¹ C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 66.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00.

²³ International Energy Agency, *Global CO₂ emissions by sector*, 2019, <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-co2-emissions-by-sector-2019> [dostęp: 20.01.2022].

²⁴ International Energy Agency, *GHG emissions from fuel combustion in selected economies, 2000-2019*, <https://www.iea.org/reports/greenhouse-gas-emissions-from-energy-overview/global-ghg-emissions> [dostęp: 20.01.2022].

²⁵ World Coal Statistics, <https://www.worldometers.info/coal/> [dostęp: 20.01.2022].

²⁶ Eurocoal, *Coal in Europe 2020, lignite production, hard coal production & import*, <https://euracoal.eu/info/euracoal-eu-statistics/> [dostęp: 20.01.2022].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ G. Feulner, *Formation of most of our coal brought Earth close to global glaciation*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 2017, <https://www.pnas.org/content/pnas/114/43/11333.full.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

w epoce karbonu (ok. 360-300 mln lat temu)²⁹. Należy także zauważyć, że spalanie węgla nie jest jedynym czynnikiem powodującym negatywne zmiany klimatyczne, gdyż paliwem emisyjnym jest także gaz ziemny. Natomiast gaz ziemny ma zdolność rekompensacji niedoboru mocy w tzw. okresie przejściowym, który powstanie w wyniku odłączenia elektrowni węglowych³⁰. Gaz ziemny zawiera znacznie mniejszą ilość metanu³¹, a sieć gazowa stanowi potencjał do zasilenia jej w przyszłości gazami zdekarbonizowanymi³² takimi jak np. wodór³³, biogaz³⁴ czy biometan³⁵.

Państwa, których miksy energetyczne charakteryzują się najwyższym udziałem paliw kopalnych, są zobowiązane do podjęcia możliwie najszerszych działań na rzecz ograniczenia emisji. W tym gronie znajduje się przede wszystkim Polska, której miks energetyczny składa się wciąż z: ok. 70% węgla³⁶ (wg danych Forum Energii udział węgla zmalał w 2020 r. do 69,7%)³⁷, ok. 20% z OZE i ok. 10% gazu ziemnego, która to tendencja ma zgodnie ze scenariuszem wskazanym w Polityce energetycznej Polski do 2040 r. ulec zmianie na rzecz: 19% węgla i 40% OZE do 2040 r.

Dane te wyraźnie wskazują, że nie sposób odnosić się krytycznie do działań proklimatycznych. Zaspokojenie światowego zapotrzebowania na dostęp do podstawowych dóbr, jakimi są: energia elektryczna, ciepło i czysta woda, będzie wymagało wdrożenia nowych technologii³⁸. Powinno to nastąpić możliwie najszybciej z powodu co najmniej

²⁹ K. Krajewska (tekst), A. Kohlman-Adamska, R. Kowalski (oprac. graf.), *Zanim powstał węgiel kamienny*, Polska Akademia Nauk, Muzeum Ziemi w Warszawie, <https://mz.pan.pl/wp-content/uploads/2018/06/ZANIM-POWSTAL-WĘGIEL-KAMIENNY-do-pobrania.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

³⁰ J. Solovara, *Coal to Natural Gas Fuel Switching and CO2 Emissions Reduction*, Harvard College 2011, s. 54, https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Salovaara_2011.pdf [dostęp: 20.01.2022].

³¹ Center for Sustainable Systems, *Carbon Footprint Factsheet*, University of Michigan 2021, https://css.umich.edu/sites/default/files/Carbon%20Footprint_CSS09-05_e2021.pdf [dostęp: 20.01.2022].

³² K. Moskwik *et al.*, *Gaz ziemny w procesie transformacji energetycznej w Polsce*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych 2020, s. 71, <https://dise.org.pl/Raport-DISE-Gaz-Ziemny.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

³³ United Nations Global Compact Network Poland, *Rozwój gospodarki wodorowej w UE i państwach członkowskich – środowisko regulacyjne i finansowe*, Warszawa 2021, s. 27, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Rozwój_gospodarki_wodorowej.pdf [dostęp: 20.01.2022].

³⁴ Magazyn Biomasa, *Raport biogaz w Polsce 2020*, s. 27, <http://cdr112.e-kei.pl/cdr/images/2021/05/Raport-Biogaz-w-Polsce-2020-magazynbiomasa.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

³⁵ Forum Energii, *Zielone gazy, Biometan i wodór w Polsce 2021*, <https://forum-energii.eu/pl/analizy/zielone-gazy> [dostęp: 20.01.2022].

³⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264), s. 190.

³⁷ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce 2021*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2021> [dostęp: 20.01.2022].

³⁸ M. Andrzejewska, *Nie ma praw człowieka na martwej planecie*, [w:] *Klimat a prawa człowieka, Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka*, United Nations Global Compact Network Poland 2019, s. 54, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FKlimat_a_Prawa_Czlowieka_Global_Compact_Network_POLAND.pdf [dostęp: 20.01.2022].

ww. dwóch przyczyn, tzn. po pierwsze zbliżającej się daty granicznej wyczerpania zasobów węgla oraz po drugie pogłębiającego się globalnego ocieplenia.

2. Neutralność klimatyczna celem transformacji energetycznej

2.1. Perspektywa Organizacji Narodów Zjednoczonych

Wzrastająca świadomość skutków wynikających z globalnego ocieplenia³⁹ stała się przyczyną podjęcia działań prawno-politycznych zmierzających do połączenia celu wzrostu gospodarczego z ochroną klimatu. Transformacja klimatyczno-energetyczna zmierza do osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki (neutralność klimatyczna).

Pierwszą prawną reakcją na zmiany klimatyczne było wydanie Protokołu z Kioto⁴⁰, w którym państwa-sygnatariusze zobowiązały się do redukcji emisji CO₂ do 2012 r. o co najmniej 5% w porównaniu z poziomem z 1990 r. Jednakże brak mechanizmu weryfikacji deklaracji państw będących stronami Protokołu spowodował konieczność przyjęcia Porozumienia paryskiego⁴¹. Zgodnie z art. 2 porozumienia strony zobowiązały się do ograniczenia wzrostu temperatury globalnej o 1,5°C z ambicją do 2°C, wzmocnienia działań na rzecz adaptacji do zmieniającego się klimatu oraz zapewnienia wsparcia finansowego do realizacji tych celów. W porozumieniu paryskim nie przyjęto ram czasowych realizacji jego postanowień. Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 10 zapowiedziano wprowadzenie daty weryfikacji działań podejmowanych przez państwa (tzw. wkłady krajowe). Ponadto w art. 16 ust. 4 Porozumienia wskazano, że podczas konferencji klimatycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej ONZ)⁴² będą analizowane podjęte przez państwa działania i rekomendowane środki na rzecz zwiększenia efektywności realizacji celów klimatycznych. Konferencje klimatyczne ONZ stanowią jedyne na świecie forum, w którym uczestniczą przedstawiciele niemalże wszystkich państw. Każdy szczyt klimatyczny podsumowuje wydanie pakietu deklaracji państw. Warto wskazać, że ostat-

³⁹ Pierwsze pomiary stężenia CO₂ zostały przeprowadzone w 1958 r. na hawajskiej wyspie Mauna Loa i są prowadzone do dziś, zob. D. Bodansky, J. Brunneé, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017, <https://books.google.pl/books?id=PDwkDwAAQBAJ&pg=PA97&lpg=PA97&dq=first+co2+research+mauna+loa+law+science&source=bl&ots=5sGvRQ8nH-&sig=ACfU3U2xwBwRtm52GH9Mj44dFRux9gMEfA&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiX-MqM1a31AhXq14sKHQ1d-BqkQ6AF6BAbEAM#v=onepage&q=first%20co2%20research%20mauna%20loa%20law%20science&f=false> [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁰ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

⁴¹ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

⁴² Coroczne konferencje stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (ang. Conference of the Parties), informacje o konferencjach można uzyskać pod adresem: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop> [dostęp: 20.01.2022].

ni szczyt COP26, z którym z racji, iż odbył się po raz pierwszy od momentu rozpoczęcia pandemii COVID-19, wiązano wielkie nadzieje, zakończył się wydaniem Paktu Klimatycznego Glasgow⁴³ [ang. *Glasgow Climate Pact*]. Postanowień Paktu nie należy odczytywać jako zmieniających uprzednio wydane konkluzje kończące poprzednie szczyty, lecz jako doprecyzowanie i zintensyfikowanie dotychczas podjętych zobowiązań. Jednym z najważniejszych postanowień Paktu jest regulacja zawarta w ust. 22 cz. IV, w którym wskazano, że do 2030 r. konieczne jest ograniczenie emisji CO₂ o 45% względem poziomu z 2010 r. oraz innych gazów cieplarnianych. Oznacza to, że dekarbonizacja rozumiana jako odejście w gospodarce od pozyskiwania paliw i energii z węgla będzie coraz silniej postępującym procesem, którego tempo w najwyższym stopniu determinuje ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Analizując działania ONZ na rzecz klimatu i budowy gospodarki zeroemisyjnej, warto w tym miejscu przywołać Agendę 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju ONZ⁴⁴. Zasadniczy cel Agendy został wyjaśniony w Raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju⁴⁵, w którym wskazano, że „zrównoważony rozwój to taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”. Zmiany w światowej gospodarce podejmowane w świetle prymatu ochrony klimatu zmierzają do zachowania wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego i dążeniu do postępu społecznego. W ramach Agendy 2030 ONZ ustanowiono 17 celów zrównoważonego rozwoju. Z perspektywy celu badawczego artykułu kluczowy jest cel 7. wyznaczający priorytety działań w obszarze energetyki⁴⁶ (będącym jak wskazano wcześniej sektorem najbardziej emisyjnym), tj. „zapewnienie wszystkim dostępu do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie”. Energetyka zmierza do zapewnienia: powszechnego dostępu do nowoczesnych usług energetycznych, zwiększenia efektywności oraz wdrożenia odnawialnych źródeł energii (dalej OZE)⁴⁷.

⁴³ Glasgow Climate Pact (FCCC/PA/CMA/2021/L.16) 2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=EN [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁵ Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, s. 20, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁶ Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Tracking SDG7, The Energy Progress Report*, Waszyngton 2021, s. 156-174, https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/2021_tracking_sdg7_report.pdf [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁷ J. Gaspari, E. Antonini, L. Marchi, V. Vodola, *Energy Transition at Home: A Survey on the Data and Practices That Lead to a Change in Household Energy Behavior*, “Sustainability” 2021, vol. 13(9), s. 1, <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/9/5268> [dostęp: 20.01.2022].

2.2. Perspektywa Unii Europejskiej

Ochrona klimatu, jak wskazano wcześniej, jest celem globalnym⁴⁸. W związku z tym w procesie transformacji klimatyczno-energetycznej uczestniczy także Unia Europejska. W art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁹ stanowiącym prawo pierwotne UE wskazano, że podstawą rynku wewnętrznego UE jest m.in. zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Unia Europejska przyjmowała liczne regulacje w zakresie zarówno ochrony środowiska, jak i ochrony klimatu, które nie przyniosły oczekiwanych zmian. Intensyfikacja proklimatycznych działań nastąpiła w wyniku ratyfikacji przez UE Porozumienia paryskiego⁵⁰, czego efektem jest wydanie komunikatu Europejski Zielony Ład⁵¹. Stanowi on długoterminową strategię unijną w obszarze energii i klimatu. Europejski Zielony Ład jako akt miękkiego prawa (*soft law*) pozbawiony jest mocy wiążącej, ale posiada przymiot realnego oddziaływania na poziomie decyzyjnym oraz wywiera wpływ na prawo krajowe⁵². Komunikat ten stał się początkiem unijnych zmian prawodawczych. Polegają one na rewizji i przyjęciu nowych aktów prawnych mających na celu ujednoczenie i wzmocnienie działań w zakresie energii i klimatu⁵³ oraz wydaniu ich w formie zmierzającej do harmonizacji regulacji prawnych w państwach członkowskich.

Komisja Europejska wskazała w Europejskim Zielonym Ładzie, że niezbędne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej będzie stałe obniżanie emisyjności sektora energetycznego. Proces ten będzie opierał się na realizacji zagwarantowanego prawnie jednolitego wewnątrzunijnego celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. przyjętego w rozporządzeniu unijnym – Europejskie prawo o klimacie⁵⁴. W perspektywie

⁴⁸ Zob. zasadę globalizmu w Porozumieniu paryskim, J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 494, http://www.groczusjz.edu.pl/Materials/js_sem_20180303_B.pdf [dostęp: 20.01.2022].

⁴⁹ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

⁵⁰ Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. Urz. UE L 282/1 z 19.10.2016 r.).

⁵¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final).

⁵² H. van Asselt, *Governing fossil fuel production in the age of climate disruption: Towards an international law of 'leaving it in the ground'*, „Earth System Governance” 2021, vol. 9, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2589811621000227?token=B032A3DF135BF4E90E3D53A783F4249D6F7F96C02731A7505F778DFCAD024CF0237CC361E0D4435F5D43E672A454C6F6&originRegion=eu-west-1-&originCreation=20211231164821> [dostęp: 20.01.2022].

⁵³ T. Bojar-Fijałkowski, *Europejski Zielony Ład*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, Warszawa 2020.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021 r.).

krótkoterminowej do 2030 r.⁵⁵ emisje gazów cieplarnianych mają zostać obniżone o co najmniej 55% względem poziomu z 1990 r., a docelowo najpóźniej do 2050 r.⁵⁶ ma nastąpić całkowita redukcja emisji gazów cieplarnianych. Funkcjonowanie nowego systemu energetycznego zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem będzie zmierzało do jego pełnej integracji, tzn. maksymalizacji pozyskiwania energii elektrycznej z OZE, zwiększenia efektywności energetycznej oraz wdrożenia zrównoważonych rozwiązań energetycznych⁵⁷.

2.3. Perspektywa Polski

Polska jako członek ONZ zobowiązana jest do realizacji międzynarodowych zobowiązań w zakresie energii i klimatu. Nasz kraj jest sygnatariuszem zarówno Protokołu z Kioto⁵⁸, jak i Porozumienia paryskiego⁵⁹. Przyjęta przez Polskę Agenda ONZ 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju ONZ⁶⁰ jest wyrazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, która zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹ stanowi zasadę naczelną polskiej ustawy zasadniczej. Zgodnie z tą zasadą ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami⁶². Skutkiem członkostwa Polski w UE jest wdrożenie kształtującej się doktryny Europejskiego Zielonego Ładu⁶³ poprzez realizację proklimatycznych polityk i obowiązków wynikających z prawa unijnego. Polskie prawo krajowe w obszarze ochrony środowiska, energii i klimatu mające charakter regulacji rozproszonych uzupełnia prawo międzynarodowe i unijne. Przyjęcie przez państwa członkowskie unijnej polityki ochrony klimatu i prawodawstwa w tym zakresie skutkuje, w zależności od unijnego instrumentu prawnego, bezpośrednim obowiązywaniem prawa UE albo koniecznością przyjęcia regulacji krajowej. Jednakże niezależnie od powyższego państwo może wzmocnić działania krajowe w zakresie energii i klimatu ponad poziom zobowiązań unijnych. Tytułem przykładu warto wskazać duńską ustawę – prawo o klimacie⁶⁴,

⁵⁵ *Ibidem*, art. 4 ust. 1.

⁵⁶ *Ibidem* art. 1.

⁵⁷ M. Frańczuk, [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, F. Grzegorzczak, A. Mituś (red.), Warszawa 2021, art. 1.

⁵⁸ Protokół z Kioto, *op. cit.*

⁵⁹ Porozumienie paryskie, *op. cit.*

⁶⁰ Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf [dostęp: 20.01.2022].

⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶² P. Tuleja, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 5.

⁶³ T. Bojar-Fijałkowski, *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3(51), s. 64-65.

⁶⁴ Dania, Lov om klima (LBK nr 2580 af 13/12/2021), <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/a/2021/2580> [dostęp: 20.01.2022].

w której wskazane są działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w Danii o 70% do 2030 r. względem poziomu z 1990 r. Zgodnie z Europejskim prawem o klimacie⁶⁵ działania państw członkowskich w zakresie osiągnięcia unijnych celów klimatyczno-energetycznych będą weryfikowane na podstawie przedłożonych krajowych planów w zakresie energii i klimatu⁶⁶, stanowiących krajowe polityki. Natomiast środki i instrumenty prawne wdrożone przez państwa na rzecz osiągnięcia ww. celów mają być zindywidualizowane i dostosowane do sytuacji gospodarczej danego państwa. Polska zobowiązała się w perspektywie 2030 r. do m.in.: ograniczenia emisji CO₂ o 7% względem poziomu z 1990 r., 21-23% OZE w miksie energetycznym, redukcji udziału węgla w miksie energetycznym o 56-60% oraz wzrostu efektywności energetycznej o 23%⁶⁷. Realizacja polskich zobowiązań w zakresie energii i klimatu będzie wymagała przeprowadzenia zmian w prawie energetycznym celem dostosowania systemu energetycznego do wdrożenia przeważającej generacji mocy z OZE.

3. Integracja systemu energetycznego

System energetyczny dokonuje konwersji w kierunku systemu elektroenergetycznego, nazywanego także coraz częściej systemem elektroprosumenckim. Pojęcie elektroprosumeryzm tworzą dwa słowa kluczowe, tj. „elektro” i „prosumeryzm”, dlatego że celem transformacji systemu energetycznego jest wytwarzanie energii elektrycznej z wielu zeroemisyjnych nośników energii elektrycznej przez szeroki katalog podmiotów, którzy jako prosumenci stają się zarówno producentami, jak i odbiorcami energii. Czynniki warunkującymi przekształcenie energetyki w elektroprosumeryzm będą co najmniej: konsensus polityczny, współpraca administracji rządowej z samorządem terytorialnym, współdziałanie społeczeństwa, stabilne i przyjazne regulacje prawne oraz wykorzystanie potencjału innowacji przedsiębiorców⁶⁸. Funkcjonowanie nowo powstającego systemu energetycznego nie będzie jak dotąd jedynie skutkiem ingerencji państwa na płaszczyźnie prawno-politycznej, lecz będzie wymagało szerokiej partycypacji społecznej, a być może to właśnie ona będzie warunkowała transformację energetyczną⁶⁹.

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119...

⁶⁶ Komisja Europejska, *National energy and climate plans*, https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en [dostęp: 20.01.2022].

⁶⁷ Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, s. 20-22, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke> [dostęp: 20.01.2022].

⁶⁸ J. Popczyk, *Elektroprosumeryzm, Cz. I Elektroprosumeryzm jako praktyka tu i teraz oraz jako hipoteza w horyzoncie 2050*, Akademia Górniczo-Hutnicza, „Energetyka Rozproszona” 2021, z. 5-6, https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/magazine_attachments/Popczyk.pdf [dostęp: 20.01.2022].

⁶⁹ Zob. koncepcję kokreacji polegającą na szerokim udziale obywateli w współtworzeniu, wdrażaniu i realizacji projektów energetycznych w: B. Ryszawska, M. Rozwadowska, R. Ulatowska, M. Pierzchała,

Aktem tworzącym podstawy prawne funkcjonowania unijnego zintegrowanego systemu energetycznego jest rozporządzenie w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁷⁰. Rozporządzenie to określa, w jaki sposób sektor energii m.in.: osiągnie cele klimatyczne, wdroży OZE przy zachowaniu bezpieczeństwa pracy sieci energetycznej, zwiększy efektywność, włączy do łańcucha dostaw prosumentów, pozwoli na elastyczność podaży i popytu, będzie zdolny do magazynowania nadwyżek energii czy zapewni transgraniczną wymianę energii. Zgodnie z ww. rozporządzeniem zintegrowany system energetyczny pozwoli na wytworzenie czystej energii w sposób zrównoważony, konkurencyjny i przystępny cenowo. Celem transformacji sektora energii jest obniżenie emisyjności wytwarzania energii. Proces ten opiera się na rezygnacji z pionowych, scentralizowanych monopoli energetycznych (tj. odejścia od modelu wytwarzania energii przez spółki Skarbu Państwa) na rzecz zdecentralizowanego elektroprosumenckiego systemu energetycznego, w którym energia wytwarzana jest z wielu OZE przez wielu uczestników rynku energii. Rozporządzenie wskazuje, że koordynacja nowego systemu energetycznego opartego na mniej stabilnej generacji OZE będzie wymagała ścisłej koordynacji polityk energetycznych państw członkowskich w związku z transgranicznym przepływem energii (*flow based*)⁷¹. W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że klimat nie ma granic administracyjnych. W związku z tym emisje gazów cieplarnianych nie są wyłączną sprawą danego terytorium.

Wyjaśnienia, w jaki sposób nowy zintegrowany system energetyczny będzie funkcjonował, należy poszukiwać w wydanej przez Komisję Europejską strategii integracji systemu energetycznego (*sector coupling*)⁷². Strategia ta wprowadza definicję integracji systemu energetycznego, określając ten proces jako „skoordynowane planowanie i eksploatację systemu energetycznego jako całości, z uwzględnieniem poszczególnych nośników energii, infrastruktury i sektorów zużycia energii”. Zintegrowany system energetyczny będzie systemem wielokierunkowym. Należy przez to rozumieć proces koordynowania działania i planowania systemów energetycznych w drodze wielu ścieżek i/lub skali geograficznych w celu zapewnienia niezawodnych, efektywnych cenowo usług energetycznych

P. Szymański, *The Power of Co-Creation in the Energy Transition – DART Model in Citizen Energy Communities Projects*, „Energies” 2021, t. 14, nr 5266, s. 1-2.

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r.).

⁷¹ T. Kristiansen, *The flow based market coupling arrangement in Europe: Implications for traders*, “Energy Strategy Reviews” 2020, vol. 27, s. 2, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2211467X19301373?token=3349AD096192424BC33EC4C18871408288FF24C79E80F73525869BCC3607D76BE73A2A2EA2F433B37E703E08C21ECA32&originRegion=eu-west-1-&originCreation=20211231204453> [dostęp: 20.01.2022].

⁷² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego (COM/2020/299 final).

nych przy minimalnym wpływie na środowisko⁷³. Wartością integracji systemu energetycznego jest przede wszystkim przekształcenie sektora energii do funkcjonowania w modelu zeroemisyjnym oraz koordynacja sposobu wytwarzania i dostarczania energii we wszystkich formach, aby niezawodnie osiągnąć cele ekonomiczne i środowiskowe w odpowiedniej skali⁷⁴. Celem transformacji energetyki w kierunku zintegrowanym jest wdrożenie dużej mocy energii z OZE przy jednoczesnym zachowaniu niezawodności i konkurencyjności obrotu energią, co może zostać zrealizowane tylko poprzez zachowanie elastyczności systemu. Koncepcja ta jest następstwem globalnego przyjęcia imperatywu redukcji emisji dwutlenku węgla⁷⁵. Elastyczność systemu energetycznego można osiągnąć w drodze integracji podsystemów (tj. elektroenergetyki, gazownictwa, ciepłownictwa i chłodnictwa) poprzez fizyczne połączenie wektorów energii (energii elektrycznej, cieplnej i paliw) i ich koordynację z innymi infrastrukturami (wodną czy transportową). Zmiany obejmą sferę przedmiotową w zakresie źródeł wytwarzania energii (odejście od paliw węglowych i gazu ziemnego na rzecz OZE i biogazów) oraz podmiotową poprzez zmianę pojęcia wytwórcy energii (przestaje być nim elektrownia czy elektrociepłownia, lecz staje się nim koncern multienergetyczny, klastr energetyczny, spółdzielnia energetyczna czy prosument).

Nauka wyróżnia różne modele realizacji *sector coupling*, tj.: (1) **inteligentne działanie i agregację systemów energetycznych** (technologie automatyzacji, komunikacji i magazynowania zorientowane na optymalizację wykorzystania zasobów energetycznych); (2) **integrację międzywektorową** (technologie łączące dwa lub więcej wektory energii do produkcji lub dostarczania usług energetycznych) oraz (3) **technologie Power-to-X** (wykorzystanie nośnika energii, w tym głównie wodoru jako interfejsu między różnymi wektorami energii)⁷⁶. Korzyści wynikające z integracji systemu energetycznego upatrywane są w trzech sferach, tj.: efektywnego wykorzystania zasobów, dekarbonizacji oraz poprawy bezpieczeństwa i działania systemu⁷⁷. Pierwsza z nich oznacza optymalizację zasobów, dążenie do poprawy wydajności systemu oraz usprawnienie procesów przemysłowych. Efektywność systemu energetycznego polega na koordynacji systemu oraz wielokrotnym wykorzystaniu nośników energii (synergia systemu energetycznego). Drogim filarem zintegrowanego systemu energetycznego jest dekarbonizacja (redukcja mocy węglowych). Spalanie paliw wysokoemisyjnych ustąpi miejsca elektryfikacji, czyli wy-

⁷³ M. O'Malley *et al.*, *Energy Systems Integration: Defining and Describing the Value Proposition*, International Institute for Energy System Integration 2016, s. 2, <https://www.nrel.gov/docs/fy16osti/66616.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

⁷⁴ *Ibidem*, s. 3.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 1.

⁷⁶ R. Hanna *et al.*, *Unlocking the potential of Energy System Integration*, Imperial College London 2018, s. 6, <https://imperialcollegelondon.app.box.com/s/0sil57fndc5tn9gfy6ypzp8v61qnv3mg> [dostęp: 20.01.2022].

⁷⁷ *Ibidem*, s. 13-15.

korzystaniu energii elektrycznej w innych procesach, tj. np. zamiany na ciepło. Pomimo że elektryfikacja doprowadzi do wahań popytu na energię, to przyczyni się do redukcji emisji, ponieważ multiwektorowy transfer energii z OZE zrekompensuje zwiększony popyt⁷⁸. Trzecim elementem pakietu korzyści wynikających z integracji systemu energetycznego jest poprawa bezpieczeństwa i działania systemu, która zawiera się w zwiększeniu elastyczności. Dywersyfikacji ulegną zarówno tzw. strumienie wejściowe i wyjściowe, czyli przenoszenie popytu na energię między różnymi podsystemami w ramach tzw. interkonwersji międzywektorowej. Kluczowe staną się technologie, które będą mogły być wykorzystane do różnych usług energetycznych. W ramach trzeciego filaru korzyści wyróżnia się także poprawę niezawodności i odporności systemu. Niezawodność weryfikowana będzie na podstawie wskaźników jakości i bezpieczeństwa systemu. Odporność będzie miała na celu zapobieganie awariom oraz ekstremalnym zjawiskom pogodowym, które towarzyszą wytwarzaniu energii z OZE.

Unia Europejska opiera integrację systemu energetycznego na trzech wzajemnie uzupełniających się filarach, tj.: **obiegu zamkniętym**⁷⁹, **elektryfikacji sektorów zastosowań końcowych**⁸⁰ oraz **stosowaniu paliw odnawialnych i niskoemisyjnych (w tym wodoru) do zastosowań końcowych**⁸¹. W odniesieniu do pierwszego elementu, kluczowym elementem obiegu zamkniętego ma być zwiększenie efektywności energetycznej, czyli zapewnienie synergii między poszczególnymi sektorami, jak np. wykorzystanie odpadów w elektrociepłowniach. W zakresie elektryfikacji sektorów zastosowań końcowych UE przewiduje szybki rozwój produkcji energii elektrycznej z OZE i jej konkurencyjność kosztową celem zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na energię, jak np. stosowanie pomp ciepła do ogrzewania pomieszczeń. W ramach wykorzystania zielonych paliw do zastosowań końcowych planowane jest wdrożenie tych technologii w szczególności w przypadku, kiedy elektryfikacja nie jest możliwa, jest nieefektywna lub nieopłacalna. Zintegrowany rynek wewnątrz energii oparty będzie na rozwoju gazów zdekarbonizowanych (w tym także wodoru), co pozwoli na przechowywanie energii wytwarzanej z OZE o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, z wykorzystaniem synergii między sektorami energii elektrycznej, gazu i odbiorców końcowych⁸².

⁷⁸ P. Pearson, J. Watson, *UK Energy Policy 1980-2010: A History and Lessons to be Learnt*, London 2012, s. 32, <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/38852/1/uk-energy-policy.pdf> [dostęp: 20.01.2022].

⁷⁹ Strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego, *op. cit.*, s. 5-8.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 9-14.

⁸¹ *Ibidem*, s. 14-17.

⁸² Galano C. *et al.*, *Potentials of sector coupling for decarbonization, Assessing regulatory barriers in linking the gas and electricity sectors in the EU: intermediate report*, European Commission, Brussels 2019, s. 12-25, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/fbce6979-216a-11ea-95ab-01aa75ed71a1> [dostęp: 20.01.2022].

Unijna strategia integracji systemu energetycznego pozostaje w ścisłej synergii ze strategiami: wodorową⁸³ oraz przygotowywanymi strategiami w zakresie elastycznych rynków, digitalizacji oraz *smart grids* i *smart metering*. Wynika to z faktu, że nowy system energetyczny staje się wielokierunkowy, więc powstają nowe rynki, tj. np. rynek wodoru czy rynek morskiej energetyki wiatrowej (*offshore*). Ponadto rynki te mają mieć charakter transgraniczny, dlatego podejmowana jest w tym zakresie współpraca na płaszczyźnie: państwo–państwo, czy państwo–organizacja międzynarodowa. Integracja systemu energetycznego prowadzi do powstania wielu nowych sieci współpracy w obszarze energetyki. Przykładem powyższego jest Deklaracja Bałtycka na rzecz Morskiej Energetyki Wiatrowej⁸⁴ podpisana 30 września 2020 r. przez Komisję Europejską i przedstawicieli administracji rządowej Polski, Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec i Szwecji, która inauguruje ścisłą współpracę krajów regionu Morza Bałtyckiego. Celem tej współpracy jest przyspieszenie rozwoju mocy wiatrowych na Bałtyku, skoordynowanie i zoptymalizowanie działań prowadzących do wykorzystania w pełni energetycznego i gospodarczego potencjału morza szacowanego na 93 GW mocy do 2050 r.⁸⁵ W Polsce podpisane zostały przez przedstawicieli administracji rządowej, samorządu terytorialnego, nauki oraz przedsiębiorców branży: Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej⁸⁶ z dnia 15 września 2021 r. (dążące do maksymalizacji potencjału krajowego na rzecz rozwoju *offshore*), Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej⁸⁷ z dnia 14 października 2021 r. (dążące wzorem powyższego do wykorzystania możliwości polskiej administracji rządowej, samorządu terytorialnego, nauki oraz przedsiębiorczości do budowy gospodarki wodorowej)⁸⁸ oraz Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora fotowoltaiki⁸⁹ z dnia 16 grudnia 2021 r. (dążące do zwiększenia udziału polskiego przemysłu urządzeń fotowoltaicznych w polskim łańcuchu dostaw energii).

⁸³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu (COM/2020/301 final).

⁸⁴ Deklaracja Bałtycka na rzecz Morskiej Energetyki Wiatrowej, <https://www.gov.pl/web/klimat/polska-laczy-kraje-baltyckie--deklaracja-baltycka-na-rzecz-morskiej-energetyki-wiatrowej-podpisana> [dostęp: 20.01.2022].

⁸⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości (COM/2020/741 final), s. 7.

⁸⁶ Porozumienie sektorowe w na rzecz rozwoju morskiej energetyki, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisano-porozumienie-sektorowe-na-rzecz-rozwoju-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-polsce> [dostęp: 20.01.2022].

⁸⁷ Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisano-porozumienie-sektorowe-na-rzecz-rozwoju-gospodarki-wodorowej-w-polsce> [dostęp: 20.01.2022].

⁸⁸ A. Pinkas, *Pomoc publiczna skierowana na rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce realizacją unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 6, s. 50.

⁸⁹ Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora fotowoltaiki, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisanie-porozumienia-o-wspolpracy-na-rzecz-rozwoju-sektora-fotowoltaiki> [dostęp: 20.01.2022].

4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania podjęte na łamach niniejszego artykułu, należy podkreślić, że w perspektywie 2050 r. transformacja klimatyczno-energetyczna ma pozwolić na przekształcenie funkcjonowania wszystkich sektorów gospodarki w sposób zeroemisyjny. Skutkiem tego gospodarka światowa stanie się neutralna dla klimatu. Zgodnie ze scenariuszem najbardziej preferencyjnym dla przyszłości Ziemi, temperatura globalna zostanie obniżona o 2°C względem poziomu przedindustrialnego i będzie stopniowo malała. Nowy system energetyczny stanie się wielokierunkowy, tzn. będzie złożony z wielu multifunkcyjnych nośników energii (m.in.: fotowoltaika, morskie farmy wiatrowe, lądowe elektrownie wiatrowe, geotermia). Przeprowadzenie tych zmian będzie wymagało współdziałania nas wszystkich. Elektroprosumencki system energetyczny będzie oparty na sprawiedliwej, przystępnej cenowo dystrybucji energii. Dlatego procesu integracji systemu energetycznego nie należy odczytywać wyłącznie jako wyzwania makroekonomicznego. Stanowi on przede wszystkim szansę na zwiększenie jakości życia społeczno-gospodarczego. Dążenie do niezależności energetycznej ma na celu wykorzystanie potencjału wytwarzania energii z danej generacji OZE zlokalizowanej na najbardziej sprzyjającym tej technologii obszarze i nie prowadzi do ubóstwa energetycznego. Ciężar odpowiedzialności za bezpieczeństwo i stałość dostaw będzie ponoszony wspólnie przez wytwórców energii na danym terytorium. Autonomiczne obszary energetyczne będą objęte siecią współpracy przekraczającej granice administracyjne, co stanie się impulsem rozwoju naukowego i społeczno-gospodarczego. Zintegrowany system energetyczny ma być bezpieczny, przyjazny środowisku oraz stabilny ze względu na to, że poszczególne OZE i biopaliwa będą się wzajemnie uzupełniały, zapewniając odporność systemu na zmienne warunki atmosferyczne.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06. 2019 r.).
- Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. Urz. UE L 282/1 z 19.10.2016 r.).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego (COM/2020/299 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu (COM/2020/301 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości (COM/2020/741 final).

Polityki i porozumienia sektorowe

- Glasgow Climate Pact (FCCC/PA/CMA/2021/L.16), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
- Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264).
- Komisja Europejska, *National energy and climate plans*, https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en.
- Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke>.
- Deklaracja Bałtycka na rzecz Morskiej Energetyki Wiatrowej, <https://www.gov.pl/web/klimat/polska-laczy-kraje-baltyckie--deklaracja-baltycka-na-rzecz-morskiej-energetyki-wiatrowej-podpisana>.
- Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora fotowoltaiki, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisanie-porozumienia-o-wspolpracy-na-rzecz-rozwoju-sektora-fotowoltaiki>.
- Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisano-porozumienie-sektorowe-na-rzecz-rozwoju-gospodarki-wodorowej-w-polsce>.
- Porozumienie sektorowe w na rzecz rozwoju morskiej energetyki, <https://www.gov.pl/web/klimat/podpisano-porozumienie-sektorowe-na-rzecz-rozwoju-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-polsce>.

Orzeczenia

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00.

Literatura

- Andrzejewska M., *Nie ma praw człowieka na martwej planecie*, [w:] *Klimat a prawa człowieka, Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka*, United Nations Global Compact Network Poland 2019, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/%2FKlimat_a_Prawa_Czlowieka_Global_Compact_Network_POLAND.pdf.
- Asselt H. van, *Governing fossil fuel production in the age of climate disruption: Towards an international law of 'leaving it in the ground'*, "Earth System Governance" 2021, vol. 9, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2589811621000227?token=B032A3DF135BF4E90E3D53A783F4249D6F7F96-C02731A7505F778DFCAD024CF0237CC361E0D4435F5D43E672A454C6F6&originRegion=eu-west-1&originCreation=20211231164821>.
- Bodansky D., Brunneé J., Rajamani L., *International Climate Change Law*, Oxford 2017, <https://books.google.pl/books?id=PDwkDwAAQBAJ&pg=PA97&lpg=PA97&dq=first+co2+research+mauna+loa+law+science&source=bl&ots=5sGvRQ8nH-&sig=ACfU3U2xwBwRtm52GH9Mj44dfRux9gME-fA&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiX-MqMla31AhXql4sKHQ1dBqkQ6AF6BAGbEAM#v=onepage&q=first%20co2%20research%20mauna%20loa%20law%20science&f=false>.
- Bojar-Fijałkowski T., *Europejski Zielony Ład*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, Warszawa 2020.
- Bojar-Fijałkowski T., *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, Nr 3(51)/2021.
- Center for Sustainable Systems, *Carbon Footprint Factsheet*, University of Michigan 2021, https://css.umich.edu/sites/default/files/Carbon%20Footprint_CSS09-05_e2021.pdf.
- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, http://www.grocjusz.edu.pl/Materials/js_sem_20180303_B.pdf.
- Dumkiewicz M., Kopaczyńska-Pieczniak K., Szczotka J. (red.), *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, Warszawa 2020.
- Feulner G., *Formation of most of our coal brought Earth close to global glaciation*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 2017, <https://www.pnas.org/content/pnas/114/43/11333.full.pdf>.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce 2021*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2021>.
- Forum Energii, *Zielone gazy. Biometan i wodór w Polsce 2021*, <https://forum-energii.eu/pl/analizy/zielone-gazy>.
- Frańczuk M., [w:] F. Grzegorzczak, A. Mituś (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Galano C. et al., *Potentials of sector coupling for decarbonization, Assessing regulatory barriers in linking the gas and electricity sectors in the EU: intermediate report*, European Commission, Brussels 2019, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/fbce6979-216a-11ea-95ab-01aa75ed71a1>.
- Garlicki L., Zubik M., [w:] M. Derlatka et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016, art. 20.

- Gaspari J., Antonini E., Marchi L., Vodola V., *Energy Transition at Home: A Survey on the Data and Practices That Lead to a Change in Household Energy Behavior*, "Sustainability" 2021, vol. 13 (9), <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/9/5268>.
- Hanna R. *et al.*, *Unlocking the potential of Energy System Integration*, Imperial College London 2018, <https://imperialcollegelondon.app.box.com/s/0sil57fndc5tn9gfy6ypzp8v61qnv3mg>.
- Intergovernmental Panel of Climate Change, *Six Assessment Report, Climate Change 2021*, The Physical Science Basis, Genewa 2021, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.
- Kardaś A., Malinowski S., *Wymuszenia i sprzężenia w systemie klimatycznym Ziemi*, [w:] M. Budziszewska, A. Kardaś, Z. Bohdanowicz (red.), *Klimatyczne ABC*, Warszawa 2021, https://www.pl/data/include/cms//Klimatyczne_ABC_Budziszewska_M_Kardas_A_Bohdanowicz_Z_red_2021.pdf?v=1625481918966.
- Kemp J., Milne R., Reay D.S., *Sceptics and deniers of climate change not to be confused*, "Nature" 2010, vol. 464/1, <https://www.nature.com/articles/464673a.pdf>.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Krajewska K. (tekst), A. Kohlman-Adamska, R. Kowalski (oprac. graf.), *Zanim powstał węgiel kamienny*, Polska Akademia Nauk, Muzeum Ziemi w Warszawie, <https://mz.pan.pl/wp-content/uploads/2018/06/ZANIM-POWSTAŁ-WĘGIEL-KAMIENNY-do-pobrania.pdf>.
- Kristiansen T., *The flow based market coupling arrangement in Europe: Implications for traders*, „Energy Strategy Reviews” 2020, vol. 27, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2211467X19301373?token=3349AD096192424BC33EC4C18871408288FF24C79E80F73525869BCC3607D76BE73A2A2EA2F433B37E703E08C21ECA32&originRegion=eu-west-1&originCreation=20211231204453>.
- Magazyn „Biomasa”, Raport biogaz w Polsce 2020, <http://cdr112.e-kei.pl/cdr/images/2021/05/Raport-Biogaz-w-Polsce-2020-magazynebiomasa.pdf>.
- Moskwik K. *et al.*, *Gaz ziemny w procesie transformacji energetycznej w Polsce*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych 2020, <https://dise.org.pl/Raport-DISE-Gaz-Ziemny.pdf>.
- O'Malley M. *et al.*, *Energy Systems Integration: Defining and Describing the Value Proposition*, International Institute for Energy System Integration 2016, <https://www.nrel.gov/docs/fy16osti/66616.pdf>.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, Tracking SDG7, *The Energy Progress Report*, https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/2021_tracking_sdg7_report.pdf.
- Pearson P., Watson J., *UK Energy Policy 1980-2010: A History and Lessons to be Learnt*, London 2012, <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/38852/1/uk-energy-policy.pdf>.
- Pinkas A., *Pomoc publiczna skierowana na rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce realizacją unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 6.
- Popczyk J., *Elektroprosumeryzm*, cz. I. *Elektroprosumeryzm jako praktyka tu i teraz oraz jako hipoteza w horyzoncie 2050*, Akademia Górniczo-Hutnicza, Energetyka Rozproszona 2021, https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/magazine_attachments/Popczyk.pdf.
- Ryszawska B. *et al.*, *The Power of Co-Creation in the Energy Transition – DART Model in Citizen Energy Communities Projects*, "Energies" 2021, Tom 14, Nr 5266.

- Schiermeier Q., *The real holes in climate science*, "Nature" 2010, vol. 463/21, <https://www.nature.com/news/2010/100120/pdf/463284a.pdf>.
- Solovara J., *Coal to Natural Gas Fuel Switching and CO₂ Emissions Reduction*, Harvard College 2011, https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Salovaara_2011.pdf.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 5.
- United Nations Global Compact Network Poland, *Rozwój gospodarki wodorowej w UE i państwach członkowskich – środowisko regulacyjne i finansowe*, Warszawa 2021, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Rozwój_gospodarki_wodorowej.pdf.

Źródła internetowe

- Eurocoal, *Coal in Europe 2020, lignite production, hard coal production & import*, <https://euracoal.eu/info/euracoal-eu-statistics/>.
- International Energy Agency, *GHG emissions from fuel combustion in selected economies, 2000-2019*, <https://www.iea.org/reports/greenhouse-gas-emissions-from-energy-overview/global-ghg-emissions>.
- International Energy Agency, *Global CO₂ emissions by sector, 2019*, <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-co2-emissions-by-sector-2019>.

Karolina Chról

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie**Wydział Prawa i Administracji**ORCID: 0000-0002-6202-7634*

Regulacyjne propozycje przyszłości systemu handlu emisjami w Unii Europejskiej

Regulatory proposals for the future
of the emissions trading scheme in the European Union

Streszczenie

Artykuł stanowi przekrój najbardziej istotnych propozycji zmian unijnego systemu handlu emisjami zaproponowanych w pakiecie legislacyjnym Fit for 55 opublikowanym w lipcu 2021 r. Zmiany te zostały porównane z przepisami obowiązującego IV etapu ETS oraz z obecną sytuacją na rynku uprawnień do emisji. Omawiane zmiany legislacyjne zostały podzielone na trzy obszary: zmiany wpływające bezpośrednio na ilość i cenę uprawnień, zmiany dotyczące rozszerzenia systemu oraz te związane z wprowadzeniem CBAM i relacją między systemami. Analiza konkretnych zmian opiera się na tekście propozycji aktów prawnych, głosach zaprezentowanych w ramach dyskusji nad pakietem oraz opublikowanych na początku stycznia sprawozdaniach z prac Parlamentu Europejskiego.

Słowa kluczowe

UE ETS, CBAM, Fit for 55, handel emisjami

Abstract

This article is a discussion of the most significant proposals for changes to the EU ETS proposed in the Fit for 55 legislative package, which was published in July 2021. These changes have been compared with the legislation from the existing ETS Phase IV and the current situation on the market for emission allowances. The legislative changes discussed are divided into three areas: changes directly affecting the quantity and price of allowances, changes related to the expansion of the system, and those related to the introduction of CBAM and the relationship between systems. The analysis of specific changes is based on the text of the legislative proposals, the voices presented during the discussions on the package and the reports on the work of the European Parliament published in early January.

Keywords

EU ETS, CBAM, Fit for 55, emissions trading

1. Wstęp

Unijny system handlu emisjami (dalej: ETS) funkcjonuje w Unii Europejskiej (dalej: UE) od 1 stycznia 2005 r. na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. (dalej: dyrektywa ETS)¹. Jest to mechanizm, który ma na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych wytwarzanych w UE w sposób efektywny pod względem kosztów i skuteczny gospodarczo. System działa na zasadzie wydawania państwom członkowskim konkretnej liczby pozwoleń na emisję, którymi państwa te mogą handlować. Funkcjonowanie systemu można podzielić na konkretne etapy: I etap (2005-2007), II etap (2008-2012), III etap (2013-2020) i obecnie trwający IV etap (2021-2030). Największa różnica w funkcjonowaniu systemu miała miejsce pomiędzy etapami I i II a etapem III², gdyż to właśnie od 2013 r. zaostorzono limity i ograniczono liczbę darmowych pozwoleń w celu zupełnego wyeliminowania ich już w roku 2027³.

W związku z wprowadzeniem Europejskiego Zielonego Ładu ustanowiono nowe, bardziej ambitne cele klimatyczne aspirujące do przekształcenia UE w pierwszy kontynent neutralny klimatycznie do roku 2050. Celem na rok 2030 jest obecnie zmniejszenie emisji o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. W celu realizacji nowych założeń 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet ustawodawczy zawierający propozycje rewizji istniejących lub uchwalenia nowych aktów prawnych, tzw. Fit for 55⁴. Jedną z propozycji jest zmiana dyrektywy ETS⁵ (dalej: zmiana dyrektywy ETS), której proponowane przepisy zmierzają do szybszej niż zaplanowany na IV etap redukcji emisji. Inną istotną z punktu widzenia systemu ETS propozycją w ramach tego pakietu jest inicjatywa wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (dalej: CBAM), ponieważ system ten obejmuje w pierw-

¹ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r., s. 32.

² D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami gazów cieplarnianych – geneza powstania oraz model organizacyjny*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2018, nr 107, s. 142.

³ Ł. Nadolny, *Skuteczność systemu handlu emisjami Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2015, vol. 2, t. 313, s. 41.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final.

⁵ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, Bruksela, dnia 14.07.2021 r. COM(2021) 551 final.

szej fazie sektory już wcześniej objęte ETS i wpłynię na ich przydziały darmowych uprawnień w przyszłości.

Propozycje zmian ETS i wprowadzenia CBAM są w pierwszej połowie 2022 r. procedowane w Parlamencie Europejskim. W styczniu opublikowano projekt sprawozdania Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy ETS (dalej: projekt sprawozdania ETS)⁶ oraz sprawozdanie tej samej komisji w kierunku unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ zgodnego z zasadami WTO⁷. Głosowania w sprawie projektów aktów prawnych planowane są w połowie roku 2022. Obecnie trwa bardzo głośna i intensywna debata publiczna nad proponowanymi zmianami. Zgodnie z intencjami twórców Zielonego Ładu propozycje te mają dążyć do ograniczenia liczby uprawnień znajdujących się w obiegu, co ma się przełożyć na szybsze ograniczenie emisji. Działanie takie wpłynęło jednak również na cenę uprawnień, która już w ramach obowiązujących ram prawnych w ostatnich miesiącach była rekordy wielkości. Jak podaje KOBiZE, tylko w styczniu 2022 r. ceny pozwoleń na rynku spot giełd ICE oraz EEX wzrosły z 79,96 do 88,80 EUR za pozwolenie, a w końcu stycznia nastąpiło bardzo silne odbicie cen do poziomów bliskich 90 EUR. Na rynku pierwotnym uprawnienia sprzedano po średniej ważonej cenie 83,21 EUR za pozwolenie (o 0,55 EUR poniżej średniej ceny spot z rynku wtórnego)⁸. W tak krótkim czasie wpływ na ceny uprawnień mogły mieć takie czynniki jak proporcja ceny węgla do ceny gazu, warunki pogodowe dla odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE), działalność spekulacyjna, płynność rynku i oczekiwania rynkowe⁹, jednak liczba uprawnień w systemie w perspektywie dłuższego czasu jest już istotnym elementem wpływającym na ich cenę, a cena ta wpływa na konkurencyjność europejskich producentów.

W artykule przeanalizowane zostaną proponowane zmiany ETS w świetle pakietu regulacyjnego Fit for 55 i propozycji wprowadzenia CBAM. Założeniem artykułu jest, że proponowane zmiany mają na celu dalsze ograniczenie liczby uprawnień i darmowych przydziałów w celu wzmocnienia ETS. Pytania badawcze postawione na

⁶ Projekt Sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, (COM(2021)0551 – C9-0318/2021 – 2021/0211(COD)), Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-703068_PL.html [dostęp: 10.02.2022].

⁷ W kierunku unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ zgodnego z zasadami WTO (2020/2043(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_PL.html [dostęp: 15.02.2022].

⁸ KOBiZE, *Raport z rynku CO₂*, styczeń 2022, nr 118, s. 1-6.

⁹ D. Ciężki, *op. cit.*, s. 146.

wstępie to: (1) Jakie zmiany wprowadzono w pakiecie Fit for 55 w dyrektywie ETS i jak różnią się od obecnej regulacji? (2) W jaki sposób do ETS mają zostać włączone kolejne sektory? (3) Jak projekty aktów prawnych proponują ukształtowanie relacji między CBAM a ETS?

2. Propozycja zmian w Fit for 55

Jak wspomniano wyżej, jednym z elementów pakietu legislacyjnego Fit for 55 jest propozycja rewizji dyrektywy ETS. Propozycje w niej zawarte można pogrupować na kilka kategorii: są to zmiany dotyczące bezpośrednio funkcjonowania systemu i uprawnień, zmiany dotyczące sektorów nim objętych i sposobu ich włączenia, zmiany dotyczące współlistnienia z CBAM, zmiany dotyczące wydatkowania środków i finansowania oraz inne. Zmiany dotyczące zakresu systemu i wprowadzenia CBAM zostaną omówione w następnej kolejności. W tym punkcie omówione zostaną najbardziej istotne zmiany wpływające bezpośrednio na pozwolenia do emisji.

Na wstępie wskazano, jak istotne skutki może mieć liczba uprawnień w systemie. Pakiet ustawodawczy z lipca 2021 r. proponuje rozwiązania, które miałyby na celu jeszcze dalsze ograniczenie liczby uprawnień. Jedną z głównych zmian mających na nią wpływ jest ustanowienie współczynnika liniowego redukcji na poziomie 4,2% (art. 9). Ostatnio współczynnik ten był zmieniony nowelizacją dyrektywy ETS w 2018 r., kiedy to ustalono, że w IV etapie łączna liczba uprawnień do emisji będzie spadać w tempie 2,2% rocznie, a nie zgodnie z obowiązującym wcześniej współczynnikiem 1,74%. Tak duże jednorazowe zwiększenie do 4,2% ma zacząć obowiązywać od roku następującego po wejściu w życie znowelizowanej ustawy i zgodnie z projektem całkowita liczba uprawnień ma się zmniejszać w tempie, które doprowadzi do 61% ogólnej redukcji emisji w sektorach objętych ETS do 2030 r. (w porównaniu z 2005 r.). W wartościach absolutnych będzie to dwa razy szybsze tempo redukcji i emisji oraz roczna zmiana z 43 mln do ok. 82 mln uprawnień¹⁰. Co więcej zmianie tej towarzyszy mechanizm jednorazowego dostosowania liczby uprawnień, która ma wywołać skutek, jakby zwiększony do 4,2% limit funkcjonował od 2021 r. Projektowany przepis ma z tego tytułu pozostawione puste pola, ponieważ obecnie ciężko przewidzieć czas wejścia w życie przepisu i liczbę uprawnień konieczną do usunięcia. Na stronie Komisji można odnaleźć informację, że będzie to 117 mln uprawnień¹¹. Oznacza to, że uwzględniając włączenie transportu morskiego, UE zakłada rozpoczęcie obowiązywania nowego współczynnika od roku 2024¹².

¹⁰ IOŚ, KOBiZE, *GO₂'50. Klimat, Społeczeństwo, Gospodarka*, 2021, nr 2, s. 13.

¹¹ Pytania i odpowiedzi – handel uprawnieniami do emisji – opłaty za emisje, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_21_3542 [dostęp: 03.02.2022].

¹² KOBiZE, *Raport z rynku CO₂*, lipiec 2021, nr 112.

W ramach reakcji na sytuację na rynku uprawnień w czasie tworzenia regulacji dla IV etapu ETS zdecydowano się czasowo, w latach 2019-2023 procent TNAC określający liczbę uprawnień do emisji umieszczonych w rezerwie (tzw. wskaźnik poboru) podwoić z 12% do 24%. Projekt w ramach Fit for 55 proponuje wydłużenie tego działania do 2030 r. (art. 1 ust. 5). Wskazuje się, że zmiana taka, wraz z resztą propozycji w pakiecie, przyczyni się do zmniejszenia liczby uprawnień i zwiększenia ich ceny. Warto jednak w tym miejscu wspomnieć, że Rezerwa Stabilności Rynkowej EU ETS (ang. *Market Stability Reserve*, dalej: MSR) nigdy nie miała pełnić takiej funkcji. Miało to być narzędzie służące do reagowania na nieprzewidziane zmiany popytu, tymczasowo na niego wpływając. I mimo że niektóre elementy systemu, takie jak zasada unieważnienia, mogą *de facto* zwiększyć pułap, zmienia to zasadniczo charakter całego MSR¹³. Zmiana ta jest tym bardziej zastanawiająca, że wydaje się, iż cele na 2030 r. mogą być spełnione bez jej wprowadzenia¹⁴. Tak wysoki próg może łagodzić jednak inna zmiana, wprowadzona w tym samym przepisie, która może uregulować mechanizm buforowego poboru do rezerwy stabilności rynkowej w przypadku całkowitej liczby uprawnień w systemie (ang. *total numbers of allowances in circulation*, dalej: TNAC) wynoszącej od 833 mln do 1096 mln. W przypadku przekroczenia progu pobór będzie stanowił różnicę między TNAC a progiem 833 mln. Jednak przy wartościach utrzymujących się powyżej 1096 mln uprawnień zastosowanie będzie miał wskaźnik na poziomie 24%. Będzie miało to praktyczny skutek taki, że w roku spadku poniżej 1096 mln wskaźnik będzie po prostu niższy. Ponadto gdy wartość będzie zbliżała się do górnego progu 833 mln, transfer pozwoleń do rezerwy powinien zwalniać. Stanowi to pewien sposób na ograniczenie skutków zmiany wskaźnika¹⁵.

W ramach zmian istotnych z punktu widzenia MSR znajduje się propozycja zmiany definicji TNAC, co pozwoli na bardziej przejrzyste monitorowanie sytuacji na rynku uprawnień. Do wszelkich kalkulacji, w tym tych związanych z MSR, będą zgodnie z tą propozycją uwzględniane wyłącznie uprawnienia wydane i nieumieszczone w rezerwie (art. 1 ust. 5), a więc mniejszy i bardziej jasny zakres niż w obecnej regulacji. Odnosząc się jeszcze krótko do uprawnień umieszczonych w rezerwie, zgodnie z projektem, od 2023 r. mogą one utracić ważność, jeżeli uprawnienia w rezerwie stabilności rynkowej przekroczą poziom wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji z po-

¹³ A. Marcu, D. Vangenechten, E. Alberola, J. Olsen, S. Schleicher, J.Y. Caneill, S. Cabras, *Raport o Stanie Unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na rok 2021*, ERCST, BloombergNEF, WegenerCenter, Ecoact, s. 36, <https://ercst.org/wp-content/uploads/2021/03/20210421-Raport-ERCST-o-Stanie-ETS.pdf> [dostęp: 20.02.2022 r.].

¹⁴ M. Pyrka, S. Lizak, I. Tobiasz, J. Boratyński, R. Jeszke, P. Mzyk, *Reform of the Market Stability Reserve (MSR) In The "Fit For 55" Package*, Warsaw, January 2022, s. 5, https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/CAKE_MSR_Report_31-01-2022.pdf [dostęp: 20.02.2022].

¹⁵ IOŚ, KOBIZE, *op. cit.*, s. 13.

przedniego roku. Byłoby to jednak trudne do oszacowania, ponieważ wartości te zależą od wielu czynników. Dlatego też w projekcie znalazł się pomysł ograniczenia liczby uprawnień w rezerwie do 400 mln. Wartość ta nie jest przypadkowa, uprawnienia do emisji są zwalniane z rezerwy i dodawane do wolumenów na aukcji, jeśli TNAC jest niższy niż 400 mln uprawnień¹⁶.

Ostatnią szczególnie istotną zmianą dla rynku uprawnień jest propozycja bardziej rygorystycznego podejścia w zakresie przydziału bezpłatnych uprawnień (art. 10a ust. 1). Intencją zmiany jest dostosowanie pułapu w celu lepszego powiązania go z redukcjami emisji w konkretnych sektorach i podsektorach. Ma to zostać osiągnięte poprzez możliwość zwiększenia maksymalnego wskaźnika aktualizacji do 2,5% rocznie od 2026 r., obecnie jest to maksymalnie 1,6%. W praktyce pozwoli to szarzej dostosowywać benchmarki produktowe, czyli wskaźniki emisyjności dla konkretnego produktu, które powstają w instalacjach objętych systemem, w oparciu o wskaźniki uzyskane dla 10% najbardziej efektywnych (pod względem emisyjności) instalacji prowadzących dany rodzaj działalności objętych systemem. Inną zmianą w zakresie przydziału darmowych uprawnień jest uzależnienie ich od obniżenia emisyjności zgodnie z przeprowadzonym audytem energetycznym. Niezastosowanie się do zaleceń mogłoby skutkować ograniczeniem przydziału nawet o 25%. W proponowanych przepisach pojawia się też pomysł usunięcia barier dla innowacyjnych technologii niskoemisyjnych poprzez zmianę zakresu ETS i wskaźników referencyjnych. Pomysł ten ma genezę w fakcie, że efektywne technologie znajdujące się tuż poniżej poziomu wskaźnika referencyjnego otrzymują większy (niż same emitują) przydział bezpłatnych uprawnień, co sprawia, że sektory nieobjęte ETS są w niekorzystnej sytuacji. Może to prowadzić do unikania ograniczania emisji w celu zachowania miejsca w systemie. Wprowadzono zasady zmierzające do ograniczenia takiej obawy, np. działanie polegające na zmniejszeniu całkowitej mocy jednostki spalania w celu zredukowania emisji gazów cieplarnianych pozostaje w ETS, odniesienie do mocy produkcyjnych zamiast do mocy spalania czy zapewnienie neutralności definicji działań pod względem technologicznym.

Z przedstawionych w tym punkcie zmian wynika bezpośrednia intencja ograniczenia liczby pozwoleń na emisję oraz bezpłatnych przydziałów. Projekt sprawozdania ETS sprawozdawcy Petera Liesego przedstawia kilka inicjatyw nieuwzględnionych w pierwotnym projekcie, zmierzających do większej ogólnej podaży pozwoleń w ramach działania rezerwy. Zwiększenie to może sięgnąć nawet dodatkowych 216 mln pozwoleń w 2029 i 2030 r. oraz premii dla najlepszych instalacji w granicach nawet 18 mln dodatkowych uprawnień w latach 2024-2030. Może to zwiększyć oczekiwaną nadwyżkę po-

¹⁶ M. Pyrka, S. Lizak, I. Tobiasz, J. Boratyński, R. Jeszke, P. Mzyk, *op. cit.*, s. 13-14.

nad 1,1 mld uprawnień do 2030 r.¹⁷ Dzieje się to za sprawą zaproponowanego w projekcie sprawozdania ETS systemu *bonus-malus*, który ma premiować instalacje, z których emisje gazów cieplarnianych są niższe od odpowiednich wskaźników referencyjnych w formie dodatkowego przydziału bezpłatnych uprawnień (poprawka 13). Również propozycja powołania tymczasowej rezerwy na rzecz ochrony przed ucieczką emisji w związku z wprowadzaniem CBAM może wpłynąć na liczbę uprawnień w systemie (poprawka 15). W zależności od oceny skuteczności równoważnej do tej, którą zapewnił ETS, uprawnienia albo zostaną sprzedane na aukcji i zasilą fundusz innowacyjny, albo w razie negatywnej oceny mają być automatycznie zwracane przemysłowi. Stanowiłoby to zabezpieczenie przed ucieczką emisji, przed którą główną ochroną były dotychczas darmowe przydziały uprawnień. Powinno ono również ograniczyć sprzeciw sektorów objętych wobec CBAM.

3. Projektowane rozszerzenie systemu na kolejne sektory

Projektowane rozszerzenie ETS odbywać się będzie różnymi sposobami:

- rozszerzenie zakresu stosowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na transport morski,
- zmiany w zakresie sektora lotnictwa,
- wprowadzenie handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do sektora budowlanego i sektora transportu drogowego.

Każdy ze wskazanych punktów jest zmieniany lub wprowadzany w inny sposób w zakresie relacji z ETS. Transport morski ma zostać włączony bezpośrednio do istniejącego ETS. Projekt zmiany dyrektywy ETS proponuje wprowadzenie przepisów, które umożliwią dalsze funkcjonowanie systemu po objęciu emisji z tego sektora. Po pierwsze rozszerzono definicję emisji, by mogła objąć emisje ze statków działających w zakresie transportu morskiego (art. 3 pkt a lit. b). Następnie ustalono, jaki ich zakres będzie brany pod uwagę w systemie i jest to do 50% emisji ze statków, które wyruszają z państwa członkowskiego i zmierzają do portu poza państwem członkowskim i tyle samo emisji w odwrotnej sytuacji, gdy statki wyruszają z portu niepodlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego i zmierzają do portu, który takiej jurysdykcji podlega. Z kolei 100% emisji zostaje objętych analogicznie w przypadku zarówno wyruszenia z portu państwa członkowskiego, jak miejsca przeznaczenia pod jurysdykcją państwa członkowskiego. Jednak 100% emisji jest objętych również podczas cumowania w porcie podlegającym jurysdykcji jednego z państw członkowskich (art. 3g ust. 1).

¹⁷ *EU ETS Revenues: Who Receives What? The Trillion Euro Question*, February 2022, <https://sandbag.be/wp-content/uploads/ETS-FF55-Revenues.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

Sektory objęte ETS w związku z taką zmianą będą miały swoje obowiązki. Zgodnie z projektem przedsiębiorstwa żeglugowe będą zobowiązane do umorzenia uprawnień od 2023 r., obowiązek ten będzie rozszerzany stopniowo, by w 2026 r. osiągnąć 100% zweryfikowanych emisji (art. 3ga). Sama koncepcja włączenia transportu morskiego do ETS wydaje się bardziej niż zasadna w związku z ilością emisji w tym sektorze (2-3% globalnej emisji gazów cieplarnianych) i brakiem objęcia innym systemem w ramach UE¹⁸. Wiele jednak kwestii szczegółowych musi zostać doprecyzowanych, np. określenie podmiotów odpowiedzialnych, w związku z ich wielością w tym sektorze, integracja z innymi projektowanymi systemami światowymi czy znalezienie sposobu ograniczenia praktyk mających na celu sztuczne zmniejszenie długości trasy, a tym samym emisji poprzez dodatkowe włączenie portów na Bliskim Wschodzie, w Turcji lub Afryce Północnej jako elementu trasy¹⁹. Należy zasygnalizować też, że w związku z istotnym zwiększeniem kosztów, jakie mogłoby wywołać włączenie transportu morskiego do ETS, mogą zostać podjęte decyzje o zmianie rodzaju transportu, a więc dokonane zostanie przesunięcie, a nie usunięcie emisji²⁰. Mimo różnych wątpliwości w tym zakresie w sprawozdaniu P. Liesego zaproponowano przyspieszenie wdrożenia systemu. Projekt z lipca wskazywał rok 2026 jako rok rozpoczęcia obowiązków przedsiębiorstw żeglugowych, w sprawozdaniu proponuje się rozpoczęcie obowiązków już od roku 2025 (poprawka 6). Zgodnie z uzasadnieniem umożliwiające zostanie udostępnienie około 57 mln uprawnień, które w innym przypadku zostałyby anulowane. Propozycja ta wydaje się być dyskusyjna w związku z faktem, że projekt procedowany jest w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i przyjęcie, a następnie wdrożenie tak istotnych zmian wymaga czasu.

Sektor lotnictwa, jako sektor będący już w ETS, również ulegnie pewnym zmianom strukturalnym. Emisje lotnicze i uprawnienia do emisji lotniczych począwszy od roku następującego po wejściu w życie projektowanych przepisów będą wliczane do łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu. Prowadzi to do zbliżenia uprawnień zwykłych, ale i objęcia uprawnień do emisji lotniczych wyżej analizowanymi zmianami. Liczba bezpłatnych uprawnień przydzielanych operatorom statków powietrznych będzie również stopniowo zmniejszana, aby do 2027 r. osiągnąć pełną sprzedaż na aukcjach²¹.

¹⁸ N. Wissner, M. Cames, S. Defour, F. Abbasov, J. Armstrong, *Integration of maritime transport in the EU Emissions Trading System*, Berlin-Brussels July 2021, s. 6, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Integration-of-maritime-transport-in-EU-ETS.pdf> [dostęp: 12.02.2022 r.].

¹⁹ S. Wang, L. Zhen, H.N. Psaraftis, R. Yan, *Implications of the EU's Inclusion of Maritime Transport in the Emissions Trading System for Shipping Companies*, "Engineering" 2021, vol. 7(5), s. 556.

²⁰ A. Christodoulou, D. Dalaklis, A.I. Ölçer, P.G. Masodzadeh, *Inclusion of Shipping in the EU-ETS: Assessing the Direct Costs for the Maritime Sector Using the MRV Data*, "Energies" 2021, vol. 14, iss. 13, s. 17.

²¹ A. Hedley, J. Williams, A. Davies, *European Commission proposes to expand the EU emissions trading scheme*, <https://www.ehslawinsights.com/2022/02/european-commission-proposes-to-expand-the-eu-emissions-trading-scheme/> [dostęp: 23.02.2022].

Najbardziej szeroką propozycją rozszerzenia systemu ETS jest jednak propozycja objęcia systemem handlu uprawnieniami do emisji sektora budowlanego i sektora transportu drogowego (rozdział IVa). Ma być to jednak dokonane w ramach stworzenia oddzielnego, równoległego systemu, tzw. mini-ETS, a nie włączenia bezpośrednio do istniejącego systemu, chociaż propozycja zawiera rozważania o możliwym połączeniu systemów w przyszłości. W celu ograniczenia kosztów systemu będzie on bazował na wypracowanych już w ramach zwykłego ETS rozwiązaniach dot. monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji. Jednak mini-ETS będzie znacząco się różnił w zakresie stosowania odejścia *upstream*. Obowiązki nie będą nakładane na podmioty tworzące emisje, zamiast tego odpowiedzialne będą podmioty związane z dopuszczeniem do konsumpcji paliw, które są wykorzystywane do spalania w sektorze budowlanym i sektorze transportu drogowego. Komisja nie proponuje przydzielania darmowych uprawnień w tym sektorze, będą one bezterminowe, ale przydzielane wyłącznie na aukcjach. System miałby rozpocząć działanie już w roku 2025, a obowiązki umorzenia uprawnień miałyby obowiązywać od roku 2026 (art. 30d). Zaproponowano również ustalenie rocznego liniowego współczynnika redukcji na poziomie 5,15% od 2026 do 2028 r. i 5,43% od 2028 r. (art. 30c). W ramach mini-ETS widać też wyraźną różnicę w mechanizmie uwalniania pozwoleń z rezerwy, który jest o wiele bardziej złożony i przewidywalny. Zawiera on 3 rodzaje sytuacji pozwalających na uwolnienie pozwoleń z rezerwy, pierwszy z nich pozwala na uwolnienie 50 mln uprawnień niemal natychmiast, kolejne dwa scenariusze wymagają funkcjonowania systemu minimum 9 miesięcy (art. 30h). Prowadzi to do wniosku, że rola MSR w mini-ETS jest ukształtowana tak, by służyła interwencji przy określonym, nadmiernym wzroście cen. Odzwierciedla to obawy Komisji dotyczące gwałtownych wzrostów cen w powołanym nowym systemie i różni się znacząco od pierwotnego MSR powołanego dla ETS, który powinien przede wszystkim przeciwdziałać nadwyżce uprawnień i w ten sposób zapobiegać zbyt niskiej cenie emisji²². Co istotne, zmiana w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (dalej: ESR)²³ nie przewiduje zmiany i usunięcia sektorów włączanych do mini-ETS z zakresu swojego obowiązywania. Oznacza to, że do czasu przetestowania skuteczności nowego systemu, sektory budynków i transportu byłyby objęte zarówno ESR, jak i ETS-2²⁴.

Propozycja stworzenia mini-ETS spotkała się z bardzo szeroką krytyką. Zarzucało, że koszt wprowadzenia tego systemu może wynieść nawet 1 112 mld euro kosztów

²² S. Schlacke, H. Wentzien, E.M. Thierjung, M. Köster, *Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package*, "Oxford Open Energy" 2022, vol. 1, s. 5-6.

²³ Propozycja dla rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021-2030 przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, 14.07.2021, COM(2021) 555.

²⁴ S. Schlacke, H. Wentzien, E.M. Thierjung, M. Köster, *op. cit.*, s. 7.

dla gospodarstw domowych w UE, a średni roczny wzrost kosztów w latach 2025-2040 w wydatkach na energię szacuje się na 44% w transporcie i 50% w budynkach mieszkalnych dla gospodarstw domowych w 1. kwintyli dochodów²⁵. Wśród zarzucanych negatywnych aspektów wprowadzonego systemu znajdują się m.in. brak możliwości osiągnięcia pożądanego celu i zwiększenie wyzwań dla konsumentów i podmiotów objętych ETS, zwiększenie ubóstwa energetycznego i zagrożenie dla przedsiębiorców²⁶. Mimo szerokiego sprzeciwu i zagrożeń Komisja wydaje się zdeterminowana do wprowadzenia mini-ETS. Wskazuje się, że system ten został ujęty w niedawno opublikowanym Komunikacie Komisji ws. nowych zasobów własnych UE²⁷. W jego ramach uwzględnia się zasilenie budżetu właśnie z tytułu środków pochodzących z wprowadzonego systemu.

We wspomnianym już projekcie sprawozdania ETS P. Liesego zaproponowano wprowadzenie tymczasowej klauzuli *opt-out*, która ma umożliwić państwom członkowskim opóźnienie stosowania handlu emisjami względem paliw dopuszczanych dla prywatnego transportu drogowego oraz systemów ciepłowniczych i chłodniczych prywatnych budynków mieszkalnych do 2027 r. (poprawka 23). Mimo tej klauzuli nadal proponuje się przyspieszenie rozpoczęcia funkcjonowania mini-ETS o jeden rok, a więc już od roku 2025 (poprawka 21). Propozycja ta wprowadza również kilka poprawek mających na celu objęcie mini-ETS wszystkich paliw, jak wskazano w uzasadnieniu, w celu zapewnienia równych warunków działania i eliminacji luk między istniejącym a nowym ETS.

4. Relacja ETS a CBAM

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (dalej: CBAM) jest złożonym mechanizmem, który został zaproponowany we wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (dalej: rozporządzenie CBAM)²⁸. Z braku miejsca na pełną analizę jego zapisów przedstawię wyłącznie aspekty związane ze współlistnieniem tych systemów. W projekcie zmiany dyrektywy ETS wskazano, że CBAM jest alternatywnym środkiem łagodzącym ryzyko ucieczki emisji gazów cieplarnianych

²⁵ M. Maj, W. Rabięga, A. Szpor, S. Cabras, A. Marcu, D. Fazekas, *Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS*, Polish Economic Institute, Warsaw 2021, s. 4-5.

²⁶ Komentarz ZPP ws. włączenia transportu i budownictwa do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami, Warszawa, 31 stycznia 2022 r., https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-wlaczenia-transportu-i-budownictwa-do-europejskiego-systemu-handlu-emisjami/#_ftn3 [dostęp: 12.02.2022].

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The next generation of own resources for the EU budget, COM(2021) 566 final.

²⁸ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, 14.07.2021, COM(2021) 564.

nianych, w związku z tym sektory, które mają zostać nim objęte, nie powinny uczestniczyć w przydziale żadnych bezpłatnych pozwoleń (art. 10a ust. 1). W celu umożliwienia sektorom przygotowania się na takie ograniczenie uregulowano sukcesywne zmniejszanie przydziału bezpłatnych uprawnień w miarę stopniowego wprowadzania CBAM. Tak zwany współczynnik CBAM powinien wynosić 100% w całym okresie przejściowym, którego czas trwania nie został jeszcze określony, ale zwykle pojawia się propozycja, by trwał do 2024 lub 2025 roku. W następnych latach powinien być on ograniczany o 10 punktów procentowych każdego roku aż do osiągnięcia 0% (art. 10a ust. 1). Nieprzydzielone pozwolenia miałyby zostać sprzedane na aukcji i przeniesione do zasobów Funduszu Innowacyjnego.

Zgodnie z projektem rozporządzenia CBAM, zakres produktowy mechanizmu zawiera się w sektorach i emisjach objętych systemem EU ETS, który to z kolei opiera się na rozmaitych kryteriach ilościowych i jakościowych powiązanych z określonymi celami środowiskowymi. Na ten moment do CBAM włączone zostały następujące produkty: cement, stal, aluminium, papier, szkło, chemikalia, nawozy oraz rafinacja ropy naftowej. To właśnie te sektory jako pierwsze będą miały stopniowo ograniczany przydział darmowych uprawnień. Warto tu jednak nadmienić, że w sprawozdaniu P. Liesego zaproponowano tym sektorom pewien bufor bezpieczeństwa, który miał złagodzić negatywne nastroje związane z włączeniem do nieprzetestowanego mechanizmu (poprawka 15). Jest to wprowadzenie rezerwy na rzecz ochrony przed ucieczką emisji, do której byłyby przenoszone uprawnienia, które nie zostały przydzielone sektorom objętym CBAM. Następnie do dnia 28 lutego kolejnego roku Komisja dokonywałaby oceny, czy poziom ochrony przed ucieczką emisji jest równoważny do tego zapewnianego w ramach ETS. W razie negatywnej oceny pozwolenia w rezerwie z poprzedniego roku powinny być automatycznie przekazane z powrotem przemysłowi, a gdyby ocena była pozytywna, trafiłyby one na aukcję i następnie do Funduszu Innowacyjnego.

Sam mechanizm funkcjonowania CBAM również będzie nadal powiązany z ETS. Podobnie jak w przypadku handlu emisjami u podstaw CBAM będzie leżał obowiązek zakupu certyfikatów, których cena będzie obliczana w zależności od tygodniowej średniej ceny aukcyjnej uprawnień w ramach EU ETS wyrażonej w euro na tonę wyemitowanego CO₂²⁹. CBAM w ten sposób ma gwarantować równe traktowanie produktów wytwarzanych w UE i importowanych z innych państw. Ściśle uzależnia to również CBAM od ceny uprawnień na rynku ETS. Problem polega na tym, że zagraniczni producenci mają bardzo wiele możliwości obejścia systemu i wysyłania do UE części pro-

²⁹ Komisja Europejska – Pytania i odpowiedzi, *Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂: Pytania i odpowiedzi*, Bruksela, 14 lipca 2021 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/qanda_21_3661/QANDA_21_3661_PL.pdf [dostęp: 10.02.2022].

duktów wytworzonych z jak najmniejszą emisją, a wysokoemisyjnych produktów do innych krajów, gdzie nie istnieją tak ambitne regulacje środowiskowe. Stawia to takich producentów w o wiele bardziej korzystanej sytuacji niż producentów europejskich.

5. Inne zmiany

W ramach całego pakietu legislacyjnego Fit for 55, a nawet kolejnych następujących po nim propozycji legislacyjnych, znajdują się kolejne wnioski, które mogą wpłynąć na kształt obowiązującego systemu handlu emisjami w UE. Najbardziej istotne zmiany wraz z aktualnymi propozycjami zostały przedstawione powyżej. Warto jednak jeszcze przynajmniej zasygnalizować pozostałe zmiany przedstawione dotychczas, które bezpośrednio wpływają na ETS, a więc będą to wyłącznie zmiany z pakietu Fit for 55, dyrektywa ETS nie ma obecnie kolejnych istotnych propozycji zmian.

Propozycja zmiany dyrektywy ETS dość istotnie rozszerza zakres Funduszy. Szacuje się, że wolumeny licytacji znacznie wzrosną w przypadku Funduszu Modernizacyjnego, nawet o dodatkowe 26%, a jeszcze bardziej w przypadku Funduszu Innowacyjnego – o dodatkowe 124%. Wraz z rosnącymi cenami uprawnień fundusze te będą coraz ważniejszymi narzędziami wspierania transformacji w różnych sektorach i państwach członkowskich³⁰. Jednak nie tylko wielkość środków zmienia się w ramach funduszy. Fundusz modernizacyjny został dostosowany do nowych celów UE, m.in. usunięto wsparcie dla inwestycji związanych z paliwami kopalnymi (nie tylko stałymi). W funduszu przesunięto nacisk na odnawialne źródła energii, efektywność energetyczną i ubóstwo energetyczne (art. 10d). W ramach funduszu przewidziano również oddzielne wsparcie dla państw członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 65% średniej UE w latach 2016-2018 z przeznaczeniem na sfinansowanie transformacji energetycznej.

Fundusz Innowacyjny ma służyć uzupełnieniu instrumentów takich jak Horyzont i Horyzont Europa i ma na celu wsparcie innowacyjnych technologii niskoemisyjnych dla rynku i zmierzanie ku zerowemu poziomowi emisji zanieczyszczeń. Między innymi ma on zapewnić wsparcie technologiom CCU i CCS, których emisje mogą zostać uznane za niewymagające umorzenia, jeśli CO₂ jest trwale związany chemicznie z produktem w ten sposób, że nie przedostanie się do atmosfery przy normalnym użytkowaniu. Co interesujące w opisie głównych elementów dyrektywy o handlu emisjami obok Funduszu Innowacyjnego powołano wsparcie w ramach kontraktów na transakcje różnicowe dotyczące dwutlenku węgla (s. 21). Mowa tam o możliwości zagwarantowania inwestorom stałej ceny, która wynagradza reedukację emisji CO₂ powyżej

³⁰ *Is the EU ETS proposal fit for 55%?*, 21 January 2022, <https://climact.com/en/is-the-eu-ets-proposal-fit-for-55/> [dostęp: 23.02.2022].

obecnych poziomów cen w EU ETS. Przepis art. 10a ust. 8 nie rozwija jednak, w jaki sposób takie wsparcie miałyby zostać udzielone, a kontrakty na transakcje różnicowe mają szczególnie dużą możliwość wsparcia przemysłu, dlatego warto byłoby doprecyzować ten obszar.

Inną propozycją, która może mieć bardzo znaczące skutki dla państw członkowskich, jest obowiązek wykorzystania 100% dochodów z aukcji, w zakresie, w jakim nie są one przypisane do budżetu Unii, na cele klimatyczne, a w szczególności wsparcie zrównoważonej renowacji gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 10).

6. Zakończenie

W momencie pisania tego artykułu dyskutowane są losy przyszłości unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Tak duża zmiana w trakcie trwania określonego etapu systemu jest bezprecedensowa. Tym bardziej, że przebiega wraz ze zmianą wielu innych kluczowych dokumentów z zakresu energetyki i klimatu. W artykule przeanalizowano zmiany, które dość jasno zmierają w kierunku wzmocnienia ETS poprzez ograniczenie liczby uprawnień i darmowych przydziałów oraz wprowadzenie mechanizmów, które będą dążyły do utrzymania stabilnej sytuacji na rynku uprawnień lub pozwolą na działania, gdy sytuacja będzie wymagała ingerencji. W zakresie mini-ETS są to nawet działania bardziej automatyczne, zależne od spełnienia zawartych w przepisie przesłanek. W ETS mechanizm pozwalający na uwolnienie uprawnień z rezerwy wymaga m.in. spełnienia rygorystycznych przesłanek i zgody Komitetu ds. Zmian Klimatu.

Propozycja sprawozdawcy z Parlamentu Europejskiego P. Liesego przybiera nieco inny kierunek, przewidując mechanizmy pozwalające na przydzielanie dodatkowych uprawnień i zabezpieczenie przed brakiem skuteczności CBAM, jednak nie ingeruje bezpośrednio w pozostałe zmiany dążące do ograniczenia podaży uprawnień na rynku.

Wydaje się, że największy wpływ na funkcjonowanie systemu może mieć rozszerzenie systemu i wprowadzenie CBAM. Na ten moment kształt regulacji w tym zakresie wymaga dopracowania, a same systemy sprawdzenia w praktyce – co udowadnia fakt, że mini-ETS nie jest jeszcze wyłączony z ESR, a sprawozdawca Parlamentu Europejskiego proponuje wprowadzenie buforu bezpieczeństwa dla CBAM. Wydaje się jednak, że zmiany te dojdą do skutku w podobnym kształcie, w jakim są proponowane i z całą pewnością zmienią dalsze lata funkcjonowania systemu. Obowiązująca faza IV zdecydowanie zostanie ukształtowana inaczej, niż było to zakładane w 2018 r., kiedy akty prawne z nią związane były uchwalane. Wszystkie te działania wydają się mieć jednak nadrzędny cel w coraz dalszym i szybszym ograniczaniu emisji, co jest zgodne z całą inicjatywą i polityką klimatyczną UE.

Bibliografia

Źródła

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The next generation of own resources for the EU budget, COM(2021) 566 final.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final.
- Propozycja dla rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, 14.07.2021 r., COM(2021) 555.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, Bruksela, dnia 14.07.2021 r., COM(2021) 551 final.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, 14.07.2021 r., COM(2021) 564.

Literatura

- Christodoulou A., Dalaklis D., Ölçer A.I., Masodzadeh P.G., *Inclusion of Shipping in the EU-ETS: Assessing the Direct Costs for the Maritime Sector Using the MRV Data*, „Energies 2021”, vol. 14, iss. 13.
- Ciężki D., *Organizacja handlu emisjami gazów cieplarnianych – geneza powstania oraz model organizacyjny*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2018, nr 107.
- Hedley A., Williams J., Davies A., *European Commission proposes to expand the EU emissions trading scheme*, <https://www.chslawinsights.com/2022/02/european-commission-proposes-to-expand-the-eu-emissions-trading-scheme/> [dostęp: 23.02.2022].
- Maj M., Rabciga W., Szpor A., Cabras S., Marcu A., Fazekas D., *Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS*, Polish Economic Institute, Warsaw 2021.
- Marcu A., Vangenechten D., Alberola E., Olsen J., Schleicher S., Caneill J.Y., Cabras S., *Raport o Stanie Unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na rok 2021*, <https://ercst.org/wp-content/uploads/2021/03/20210421-Raport-ERCST-o-Stanie-ETS.pdf> [dostęp: 20.02.2022].
- Nadolny Ł., *Skuteczność systemu handlu emisjami Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2015, vol. 2, t. 313.

- Pyrka M., Lizak S., Tobiasz I., Boratyński J., Jeszke R., Mzyk P., *Reform of the Market Stability Reserve (MSR) In The "Fit For 55" Package*, Warsaw, January 2022, https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/CAKE_MSR_Report_31-01-2022.pdf [dostęp: 20.02.2022].
- Schlacke S., Wentzien H., Thierjung E.M., Köster M., *Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package*, "Oxford Open Energy" 2022, vol. 1.
- Wang S., Zhen L., Psaraftis H.N., Yan R., *Implications of the EU's Inclusion of Maritime Transport in the Emissions Trading System for Shipping Companies*, "Engineering" 2021, vol. 7(5).
- Wissner N., Cames M., Defour S., Abbasov F., Armstrong J., *Integration of maritime transport in the EU Emissions Trading System*, Berlin-Brussels, July 2021, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Integration-of-maritime-transport-in-EU-ETS.pdf> [dostęp: 12.02.2022].

Internet

- EU ETS Revenues: Who Receives What? The Trillion Euro Question*, February 2022, <https://sandbag.be/wp-content/uploads/ETS-FF55-Revenues.pdf> [dostęp: 10.02.2022].
- IOŚ, KOBiZE, *GO₂'50, Klimat. Społeczeństwo. Gospodarka*, 2021, nr 2.
- Is the EU ETS proposal fit for 55%?*, 21 January 2022, <https://climact.com/en/is-the-eu-ets-proposal-fit-for-55/> [dostęp: 23.02.2022].
- KOBiZE, *Raport z rynku CO₂*, lipiec 2021, nr 112.
- KOBiZE, *Raport z rynku CO₂*, styczeń 2022, nr 118.
- Komentarz ZPP ws. włączenia transportu i budownictwa do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami, Warszawa, 31 stycznia 2022 r., https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-ws-wlaczania-transportu-i-budownictwa-do-europejskiego-systemu-handlu-emisjami/#_ftn3 [dostęp: 12.02.2022].
- Komisja Europejska – Pytania i odpowiedzi, *Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂: Pytania i odpowiedzi*, Bruksela, 14 lipca 2021 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/qanda_21_3661/QANDA_21_3661_PL.pdf [dostęp: 10.02.2022 r.].
- Projekt Sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, (COM(2021)0551 – C9-0318/2021 – 2021/0211(COD)), Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-703068_PL.html [dostęp: 10.02.2022].
- Pytania i odpowiedzi – handel uprawnieniami do emisji – opłaty za emisje, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_21_3542 [dostęp: 03.02.2022].
- W kierunku unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ zgodnie z zasadami WTO (2020/2043(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_PL.html [dostęp: 15.02.2022].

Monika Przybylska
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Wydział Przyrodniczo-Technologiczny
ORCID: [0000-0001-6552-636X](https://orcid.org/0000-0001-6552-636X)

Szanse dla rozwoju energii ze źródeł odnawialnych poza systemem aukcyjnym: uwarunkowania prawne w zakresie zawierania umów PPA

Opportunities for the development of energy from renewable sources
outside the auction system: legal conditions for the conclusion of PPAs

Streszczenie

Obszar energii odnawialnej rozwija się dzięki wsparciu publicznemu, które – jako wyjątek od ogólnego zakazu – dozwolone jest w sektorze energii odnawialnej. Podstawy takiego wsparcia wynikają z przepisów traktatowych¹ i mają swoje rozwinięcie w unijnych przepisach prawa wtórnego². Na mocy tych przepisów państwa członkowskie Unii Europejskiej (dalej: UE) zobligowane są do przyznawania pomocy publicznej w procedurze przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, tj. w ramach niedyskryminacyjnej procedury przetargowej zakładającej uczestnictwo wystarczającej liczby przedsiębiorstw, w której pomoc jest przyznawana na podstawie początkowej oferty lub ceny równowagi. W warunkach krajowych odzwierciedleniem wymogu przyznawania pomocy publicznej w formie przetargu jest pomoc przyznawana w formie procedury aukcyjnej regulowanej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii³. Ze względu na to, że UE systematycznie zwiększa cele związane z ochroną środowiska poprzez rozwój energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, można się spodziewać, że rozwiązania alternatywne – wobec wsparcia publicznego związanego z inwestycjami w odnawialne źródła energii – będą coraz częściej wybierane (i wykorzystywane) przez przedsiębiorców. Instrumentem będącym alternatywą dla wsparcia publicznego przy inwestycjach w odnawialne źródła energii jest umowa *Power Purchase Agreement* (dalej jako umowa PPA). We wskazanym modelu strony zawierające umowę PPA nie uzależniają swoich inwestycji od wsparcia publicznego, bazując wyłącznie na prywatnoprawnych formach kontraktowania wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Umowy PPA stanowią przedmiot rozważań

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r., dalej jako TFUE.

² Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1; komunikat Komisji, Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014 r., s. 1.

³ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 610 ze zm. Zob. również: M. Przybylska, *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2019, *passim*.

niniejszej publikacji, a podstawą prowadzonej analizy będą – co do zasady – przepisy prawa krajowego jako źródła prawa regulujące zawieranie umów PPA w Polsce.

Słowa kluczowe

wsparcie publiczne, umowa PPA

Abstract

The area of renewable energy is developing thanks to public support, which – as an exception to the general principle – is allowed in the renewable energy sector. The grounds for such support result from the treaty provisions and are further developed in the EU secondary law provisions. Pursuant to these provisions, the Member States of the European Union are obliged to grant public aid in a competitive tender procedure. As the EU is systematically increasing environmental targets through the development of renewable electricity, it can be expected that alternative solutions – to public support related to investments in renewable energy sources – will be increasingly chosen (and used) by entrepreneurs. An instrument that is an alternative to public support for investments in renewable energy sources is the Power Purchase Agreement. In the indicated model, the parties concluding the PPA agreement do not make their investments dependent on public support, relying solely on private-law forms of contracting the production and delivery of electricity from renewable sources. PPAs are the subject of this publication, and the basis for the analysis will be – as a rule – the provisions of national law as the sources of law regulating the conclusion of PPAs in Poland.

Keywords

public support, PPA contract

1. Wprowadzenie: istota systemu wsparcia publicznego

Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych jest specyficzne ze względu na dostępność poszczególnych zasobów służących produkcji energii zielonej, ale także z powodu dość wysokiej kapitałochłonności inwestycji związanej z produkcją takiej energii (zwłaszcza w instalacji odnawialnego źródła energii o wysokiej mocy przyłączenia). W związku z przyjęciem celów związanych z ochroną środowiska, ustawodawstwo unijne reguluje zasady przyznawania pomocy publicznej na cele związane z ochroną środowiska, w tym na rozwój energii ze źródeł odnawialnych. Nie budzi wątpliwości fakt, że wsparcie finansowe było i jest potrzebne, a inwestorzy uzależniają podjęcie decyzji o budowie i uruchomieniu instalacji odnawialnego źródła energii od wielkości przysługującego wsparcia finansowego.

Fundamentalnym przepisem, który odnosi się do pomocy publicznej (do wszystkich sektorów gospodarki, w tym do obszaru energii odnawialnej) jest art. 107 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym: „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Z kolei zgodnie z art. 107 ust. 2 TFUE zgodna z rynkiem wewnętrznym jest: 1) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest udzielana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów; 2) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz 3) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem⁴. Natomiast stosownie do treści art. 107 ust. 3 TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana: 1) pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w art. 349 (TFUE), z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej; 2) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego; 3) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem oraz 4) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, jak również inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, na wniosek Komisji⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ma wątpliwości co do tego, że pomoc publiczna na inwestycje w odnawialne źródła energii jest możliwa ze względu na unijną zasadę wynikającą z prawa pierwotnego, w myśl której zakaz pomocy publicznej jest względny, a ponadto – stosownie do art. 108 TFUE – KE posiada uprawnienia do decydowania o zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, w trakcie przeglądu istniejącej pomocy, przy podejmowaniu decyzji w sprawie nowej lub zmienionej pomocy oraz przy podejmowaniu działań dotyczących niezgodności z jej decyzjami lub z wymogiem dotyczącym zgłoszenia. Zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE: „Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych państwach. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Z kolei zgodnie z art. 108 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE: „jeżeli KE stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie

⁴ Obligatoryjne uznanie pomocy publicznej na zgodną ze wspólnym rynkiem. Szerzej: R. Dowgier, *Wpływ regulacji dotyczących pomocy publicznej na stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*, Białystok 2015, s. 85.

⁵ *Ibidem*, s. 87.

jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w terminie, który ona określa”.

Natomiast art. 108 ust. 3 *in principio* TFUE nakłada obowiązek notyfikacji pomocy publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem: „Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy”. Świadczy to o tym, że wszelkie plany przyznania nowej pomocy mają być zgłaszane KE i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed zatwierdzeniem ich przez KE. Idąc dalej, „jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ust. 2”, a więc ma prawo wydać decyzję o zniesieniu lub zmianie pomocy przez dane państwo członkowskie, po otrzymaniu wyjaśnień od takiego państwa, a w przypadku gdy nie wykonuje ono treści decyzji wydanej przez KE, ma ona kompetencję do wniesienia sprawy do TSUE. Obowiązek zgłoszenia pomocy KE ma charakter względny, ponieważ Traktat, nakładając na państwa członkowskie nakaz notyfikacji, jednocześnie upoważnia KE do wskazania okoliczności, w których państwa członkowskie zwolnione są z obowiązku zgłoszenia. Zgodnie z art. 108 ust. 4 TFUE: „Komisja może przyjąć rozporządzenie dotyczące kategorii pomocy państwa, w odniesieniu do których Rada postanowiła, zgodnie z art. 109, że mogą one zostać zwolnione z procedury przewidzianej w ust. 3 (tj. procedury notyfikacji) niniejszego artykułu”. Zacytowany przepis jest dowodem na to, że pierwotne prawo unijne przyznaje Radzie delegację do ustanowienia warunków, których ziszczenie się zwalnia państwa członkowskie z obowiązku notyfikacji pomocy publicznej. Stanowisko Rady wyrażone w rozporządzeniu (co wynika *explicite* z art. 109 TFUE, tj. „[...] może wydać wszelkie właściwe rozporządzenia [...]”) stanowi podstawę do wydania odpowiedniego rozporządzenia przez KE, na co wskazuje powołany powyżej art. 108 TFUE.

Uzupełnieniem przepisów traktowych – głównie w kontekście braku obowiązku notyfikacji KE udzielanej pomocy publicznej – są zasady odnoszące się do pomocy publicznej na cele związane z ochroną środowiska, w tym na cele w zakresie odnawialnych źródeł energii, zawarte w tzw. rozporządzeniu GBER (od ang. *General Block Exemption Regulation*), tj. w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. W oparciu o zasady regulowane wskazanym rozporządzeniem Polska przyjęła zasady obowiązujące w zakresie przyznawania pomocy publicznej w ramach aukcji organizowanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, które to zasady są spójne z unijną koncepcją wsparcia publicznego dokonywaną w trybie przetargu, z której jasno wynika, iż: procedura przetargowa zgodna z zasadami konkurencji oznacza niedyskryminacyjną proce-

durę przetargową zakładającą uczestnictwo wystarczającej liczby przedsiębiorstw i taką, w której pomoc jest przyznawana na podstawie początkowej oferty lub ceny równowagi. Ponadto budżet i wolumen związany z procedurą jest wiążącym ograniczeniem prowadzącym do sytuacji, w której nie wszyscy oferenci mogą otrzymać pomoc. Ponadto, pomoc powinna być przyznawana w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji na podstawie jasnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów. Koncepcja wsparcia publicznego w formie aukcji (określana w unijnym języku prawa jako przetarg) pozostaje poza zakresem rozważań niniejszej publikacji, w której jako cel postawiono sobie wskazanie najważniejszych uwarunkowań prawnych dla rozwoju alternatywnej metody przyczyniającej się do wzrostu wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jaką jest komercyjna metoda kontraktowania zakupu energii odnawialnej w ramach umów PPA. Przed realizacją tego celu warto jednak wyraźnie wskazać, że – pomimo dostępnych alternatyw i coraz częstszego wykorzystywania narzędzi prywatnoprawnych – system wsparcia publicznego wciąż jeszcze będzie determinował rozwój rynku energii odnawialnej w Europie. System ten w dalszym ciągu uwarunkowany jest szczegółowymi (wobec postanowień TFUE) zasadami wynikającymi z rozporządzenia GBER, którego okres obowiązywania – przewidziany w momencie przyjęcia aktu prawnego na 2020 r. – przedłużono, ze względu na pandemię koronawirusa, do końca 2023 r.⁶

2. Pojęcie i istota umów PPA

Aktualne cele związane z energetyką odnawialną wyznaczone na 2030 r. to udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii na poziomie 27% zgodnie z dyrektywą PE i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej jako: dyrektywa RED II)⁷. Cele te, jak wynika z przedstawionego powyżej wprowadzenia, państwa członkowskie mogą osiągać za pomocą systemów wsparcia publicznego lub alternatywnie, za pomocą narzędzi prywatnoprawnych. Na poziomie światowym zauważalna jest jednak tendencja do podejmowania decyzji o budowie i uruchomieniu instalacji odnawialnego źródła energii w oderwaniu od wsparcia publicznego, przy wykorzystaniu wyłącznie narzędzi prywatnoprawnych dostępnych na wolnym rynku. Zatem stale zwiększający się wzrost wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych nie zależy tylko od dostępnego dla przedsiębiorców wsparcia publicznego, bowiem od kilku już lat można zaobserwować wykorzystywanie mechanizmów rynkowych takich jak długoterminowe umowy

⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań, Dz. Urz. UE L 215 z 7.07.2020, s. 3-6.

⁷ Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018 r.

sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych zawierane pomiędzy wytwórcą takiej energii oraz odbiorcą, który – wykorzystując energię elektryczną w swojej działalności – zainteresowany jest optymalizacją kosztów związanych z zakupem energii elektrycznej. Podwyżki cen energii elektrycznej, widoczne zwłaszcza od początku 2022 r. jako jeden ze skutków ekonomiczno-gospodarczych pandemii koronawirusa, mogą być kolejnym bodźcem do wzrostu w zakresie wytwarzania i wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych. Jak wynika z powyższych rozważań, przez wiele ostatnich lat promocją energii w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych zajmował się ustawodawca unijny, który zaproponował i dopuścił mechanizmy pomocy publicznej właściwe oraz przydatne w zakresie zainteresowania inwestorów w obszarze energetyki odnawialnej. Założeniem ustawodawcy było i jest, aby rynek energii odnawialnej rozwijał się na zasadach konkurencji bez wsparcia publicznego, przy czym w najbliższych latach całkowita rezygnacja ze wsparcia publicznego nie jest możliwa, ponieważ bez tego wsparcia rynek energii odnawialnej nie będzie się rozwijał. Niemniej jednak przedsiębiorcy korzystają z możliwości instrumentów prywatnoprawnych i, bez przymusu państwowego, zawierają umowy na dostawę energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych w ramach współpracy długoterminowej, której warunki regulowane są umowami PPA.

Szczegółową analizę w odniesieniu do umów PPA warto rozpocząć od definicji tej umowy, przy czym zaznaczyć trzeba, iż obszar normatywny w tym zakresie jest wyłącznie fragmentaryczny, a twierdzenie to dotyczy zarówno przepisów unijnych, jak i krajowych. Zgodnie z dyrektywą RED II: „umowa zakupu odnawialnej energii elektrycznej oznacza umowę, na podstawie której osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup odnawialnej energii elektrycznej bezpośrednio od producenta energii elektrycznej”⁸. Z kolei w przepisach krajowych definicja umowy PPA nie ma swojej regulacji normatywnej. Innymi słowy ustawa o odnawialnych źródłach energii nie definiuje – w przeciwieństwie do dyrektywy RED II⁹ – pojęcia umowy PPA. W obszarze uwarunkowań prawnych dla tych umów oznacza to, że pojęcie umowy PPA należy określić na gruncie przepisów ogólnych, tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰ (dalej jako k.c.). Oznacza to, że w obszarze krajowej nomenklatury prawnej umowy PPA kwalifikowane są jako umowy cywilnoprawne, które zawierane są pomiędzy sprzedawcą, tj. wytwórcą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a kupującym, tj. odbiorcą tej energii, a co za tym idzie w zakresie ich obowiązywania konstytutywne znaczenie ma reżim regulacyjny wynikają-

⁸ Art. 2 pkt 17 dyrektywy RED II.

⁹ Termin implementacji dyrektywy RED II upłynął 30 czerwca 2021 r. (art. 36 ust. 1 dyrektywy RED II).

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

cy z k.c., w tym fundamentalna zasada swobody umów¹¹. W tym miejscu wyraźnie należy wskazać, że rozwiązanie takie nie zasługuje na dezaprobatę z tego względu, że – co do zasady – umowy PPA są umowami długoterminowymi, a zatem pozostawiona stronom umowy swoboda w zakresie negocjacji treści umowy zasługuje na pozytywną ocenę. Wynika to z faktu, że elastyczność negocjujących postanowienia umowy pozwala należycie zabezpieczyć interesy zarówno wytwórcy (dla którego niekiedy umowy PPA są także mechanizmem, który ułatwi – chociażby w zakresie refinansowania – budowę instalacji odnawialnego źródła energii, w której będzie wytwarzana energia elektryczna), jak i odbiorcy (dla którego priorytetem są nieprzerwalne dostawy energii elektrycznej). Nie należy przy tym pomijać faktu, że sektor elektroenergetyczny w zakresie zawieranych w nim umów regulowany jest przepisami szczególnymi, w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*, a zatem *essentialia negotii* tych umów determinowane są m.in. przepisami regulującymi treści umów: sprzedaży i kompleksowej (zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹²), jak również umowy sprzedaży energii elektrycznej ze sprzedawcą zobowiązanym (zgodnie z ustawą o odnawialnych źródłach energii). Korzystając z konstrukcji prawnych wskazanych umów (regulowanych ustawą – Prawo energetyczne oraz ustawą o odnawialnych źródłach energii) oraz uwzględniając uwarunkowania faktyczno-prawne rynku energii odnawialnej, a także cele umów PPA, można stwierdzić z całą stanowczością, że do niezbędnych elementów – wymagających porozumienia w drodze negocjacji stron umowy PPA – treści umowy PPA należą: warunki sprzedaży energii, harmonogram dostaw energii, kary za niedostarczenie odpowiedniej ilości energii, warunki płatności oraz kwestie wypowiedzenia umowy.

Pomimo braku normatywnej definicji umowy PPA w doktrynie prawa wyróżnia się, głównie w ślad za opracowaniami obcojęzycznymi, dwa podstawowe typy umów PPA, tj.: 1) klasyczne umowy sprzedaży oraz 2) umowy rozliczane finansowo¹³. Zgodnie z prezentowanym w nauce stanowiskiem do klasycznych umów sprzedaży zaliczamy wszystkie umowy, które charakteryzują się ciążącym na sprzedawcy – podmiocie prowadzącym odnawialne źródło energii – obowiązkiem fizycznego wydania przedmiotu sprzedaży (energii elektrycznej), co wynika *explicite* z art. 555 k.c. Jednocześnie w prezentowanej kwalifikacji bez znaczenia jest sposób wykonania wydania energii elektrycznej, co oznacza, że w tej kategorii umów PPA kwalifikowane są umowy, w których dostarczenie energii elektrycznej będzie się odbywać za pomocą linii bezpośredniej¹⁴,

¹¹ Zgodnie z art. 353¹ k.c.: „strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”.

¹² T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

¹³ D. Michalski, P. Hawranek, *Finansowanie zielonej rewolucji za pomocą umów power purchase agreement*, „IKAR” 2021, nr 2, s. 8.

¹⁴ Por. definicję umowy sprzedaży z art. 2 pkt 17 dyrektywy RED II.

jak również za pośrednictwem sieci dystrybucyjnej¹⁵. Z kolei w umowach PPA rozliczanych finansowo w ogóle pomijany jest element wydania rzeczy, tj. dostarczenia energii elektrycznej, co przekłada się na to, iż umowy te określane są również jako umowy wirtualne, a z powodu braku wydania energii elektrycznej umowy te kwalifikowane są jako instrumenty finansowe zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹⁶.

3. Krajowe uwarunkowania prawne dla umów PPA

Rozważania w punkcie powyżej wskazują, że pojęcie umowy PPA zdefiniowane jest w prawie unijnym, a na gruncie prawa krajowego przepisem, który determinuje zawieranie tych umów, jest art. 353¹ k.c. Dookreślając środowisko regulacyjne dla umów PPA zawieranych w Polsce, nie sposób pominąć art. 535 § 1 k.c., zgodnie z którym: „przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę”. Co prawda, stosownie do ugruntowanego poglądu przedstawicieli nauk cywilistycznych, energia elektryczna nie stanowi rzeczy, to jednak ze względu na cechę mierzalności może być ona przedmiotem stosunku cywilnoprawnego, co potwierdza treść przepisu art. 555 k.c., zgodnie z którym „przepisy dotyczące sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii”. Powyższe potwierdza, że to nie przepisy szczególne (a zwłaszcza ustawa o odnawialnych źródłach energii) determinują umowy PPA w Polsce, lecz ogólne przepisy k.c. Niemniej jednak w omawianym zakresie nie bez znaczenia pozostają regulacje odnoszące się do funkcjonowania rynku elektroenergetycznego, bowiem – co będzie szczegółowo wyjaśnione w dalszych rozważaniach – zawarcie umowy PPA byłoby bezprzedmiotowe bez wypełnienia obwarowań rynku, w tym warunków stawianym przez przepisy regulujące określone obowiązki podmiotów działających na rynku elektroenergetycznym, o czym poniżej.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 2 pkt 17 dyrektywy RED II przez umowę zakupu odnawialnej energii elektrycznej rozumie się „umowę, na podstawie której osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup odnawialnej energii elektrycznej bezpośrednio od producenta energii elektrycznej”. Odnosząc się do wskazanego pojęcia normatywnego, warto dodać, że w literaturze przedmiotu prezentowane są dwa warianty, w jakich możliwe jest zawieranie umów PPA bezpośrednio pomiędzy wytwórcami i odbiorcami. I tak, po pierwsze, instalacja odnawialnego źródła energii może być zlokalizowana w bezpośredniej bliskości miejsc odbioru. Po drugie, instalacja odnawialnego źródła energii może być zlokalizowana w dowolnym miejscu w kraju, a energia elektryczna prze-

¹⁵ D. Michalski, P. Hawranek, *op. cit.*, s. 10.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 328 ze zm. Tak: D. Michalski, P. Hawranek, *op. cit.*, s. 10.

kazywana jest za pośrednictwem sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej¹⁷. W wariancie drugim realizacja postanowień umowy PPA opiera się na instytucji *unbundling'u* wykorzystywanej na rynku elektroenergetycznym w związku z liberalizacją tego rynku i strukturalnym wydzieleniem przedsiębiorstw energetycznych stosownie do pełnionych przez nie funkcji na rynku¹⁸. Z kolei funkcjonowanie przedsiębiorstw (wytwórcy i odbiorcy energii elektrycznej) w wariancie zaprezentowanym jako pierwszy determinowane jest postanowieniami ustawy Prawo energetyczne odnoszącymi się do kwestii tzw. linii bezpośredniej. Zgodnie z art. 3 pkt 11f ustawy Prawo energetyczne linia bezpośrednia oznacza: „linię elektroenergetyczną łączącą wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą jednostkę wytwarzania energii elektrycznej przedsiębiorstwa energetycznego z instalacjami należącymi do tego przedsiębiorstwa albo instalacjami należącymi do przedsiębiorstw od niego zależnych”. W kontekście trudności, które stoją na przeszkodzie rozwojowi energii ze źródeł odnawialnych w wariancie, w którym instalacja odnawialnego źródła energii zlokalizowana jest w bezpośredniej bliskości miejsca odbioru, trzeba wskazać na wymogi administracyjnoprawne, które nakłada ustawa Prawo energetyczne. Mowa tu przede wszystkim o konieczności uzyskania zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na budowę linii bezpośredniej jeszcze przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego¹⁹. Takie rozwiązanie kwalifikowane jest jako nieuzasadniona bariera administracyjna i regulacyjna w świetle przepisów dyrektywy RED II²⁰, co skutkuje tym, że osiągnięcie celów związanych ze wzrostem wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych może być znacznie utrudnione poprzez zawieranie umów PPA przy założeniu, że instalacja odnawialnego źródła energii jest zlokalizowana w bezpośredniej bliskości miejsca odbioru.

4. Zakończenie

Powyższe rozważania prezentują dwa modele finansowania inwestycji związanych z budową instalacji odnawialnych źródeł energii i wytwarzania w nich energii elektrycznej. Jeden z nich jest ściśle powiązany z systemem pomocy publicznej. Jest to model dość statyczny, bowiem funkcjonuje już przeszło dwadzieścia lat. Formuły wsparcia publicz-

¹⁷ K. Szczęśniak, *Możliwość wdrożenia umów cPPA jako instrumentu promowania energetyki lokalnej*, „IKAR” 2021, nr 2(10), s. 55.

¹⁸ Szerzej o *unbundling'u* R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 674 i n.

¹⁹ Art. 7a ust. 3 ustawy Prawo energetyczne.

²⁰ Art. 15 dyrektywy RED II. Szerzej: J. Plebański, *Ocena nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37), s. 260 i n.

nego, na które jest zgoda UE, były różne, jednak modelowi temu towarzyszy niezmienna jeszcze teza, zgodnie z którą rozwój energii ze źródeł odnawialnych nie będzie możliwy bez finansowego wsparcia. Niemniej jednak praktyka biznesowa przedsiębiorstw, pomimo nikłych regulacji prawnych w przepisach szczególnych (np. w ustawie o odnawialnych źródłach energii), sprzyja rozwojowi energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zawieranie komercyjnych umów PPA. W obszarze uwarunkowań krajowych nadrzędnym aktem prawnym, który determinuje treść tych umów, jest k.c. Zawarcie umowy PPA, zgodnie z ogólnymi zasadami, nie jest jednak oderwane od uwarunkowań prawnych rynku elektroenergetycznego, zwłaszcza tych, które odnoszą się do technicznego funkcjonowania poszczególnych podsektorów. Zatem pomimo tego, że zasady zawierania umów PPA wynikają z k.c., to wybór modelu, w ramach którego będzie fizycznie dostarczana energia, a w ślad za tym poszczególne postanowienia umów PPA, determinowane są technicznymi i prawnymi uwarunkowaniami rynku elektroenergetycznego.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań, Dz. Urz. UE L 215 z 7.07.2020 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r.
- Dyrektywa PE i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018 r.
- Komunikat Komisji, Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, Dz. Urz. UE C 200/1 z 28.06.2014 r.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

Literatura

- Dowgier R., *Wpływ regulacji dotyczących pomocy publicznej na stanowanie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*, Białystok 2015.
- Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Michalski D., Hawranek P., *Finansowanie zielonej rewolucji za pomocą umów power purchase agreement*, „IKAR” 2021, nr 2.

- Plebański J., *Ocena nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37).
- Przybylska M., *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2019.
- Szczeńsiak K., *Możliwość wdrożenia umów cPPA jako instrumentu promowania energetyki lokalnej*, „IKAR” 2021, nr 2(10).

Agnieszka Chrisidu-Budnik
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0001-7775-241X

Zielone zamówienia publiczne w perspektywie transformacji energetyczno-klimatycznej

Green public procurement in the perspective of the energy and climate transformation

Streszczenie

W ogłoszonym w grudniu 2019 r. Europejskim Zielonym Ładzie Unia Europejska wyznaczyła cel: osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Tak ambitnie zakreślony cel wymaga transformacji gospodarczej obejmującej nie tylko energetykę, która dotychczas stanowiła główny obszar podejmowania próby ograniczenia emisji CO₂, ale także te działy gospodarki, które nie były dotychczas kojarzone z redukcją śladu węglowego. W celu realizacji strategii określonej w Europejskim Zielonym Ładzie niezbędne jest podjęcie szeregu działań legislacyjnych i organizatorskich, które przyczynią się do poprawy stanu środowiska naturalnego. Zmiana podejścia konieczna jest także w sektorze publicznym tak, by uczestnicy rynku zamówień publicznych, zwłaszcza instytucje zamawiające mogły włączyć się w procesy transformacji energetycznej i stymulowały jej dynamikę. Szczególna rola w tym zakresie przypisywana jest zielonym zamówieniom publicznym, które pełniąc funkcję addytywną (przyrostową), wpisują się w założenia holistycznej strategii, jaką stanowi Europejski Zielony Ład.

Słowa kluczowe

zrównoważony rozwój, zielone zamówienia publiczne, Europejski Zielony Ład

Abstract

In the European Green Deal announced in December 2019, the European Union set the objective of achieving climate neutrality by 2050. Such an ambitious objective requires an economic transformation involving not only energy, which has been the main area of attempts to reduce CO₂ emissions to date, but also those sectors of the economy that have not yet been associated with reducing carbon footprints. In order to pursue the strategy laid down in the European Green Deal, a number of legislative and organizational measures need to be taken to improve the state of the environment. A change of approach is also needed in the public sector so that players on the public procurement market, especially contracting authorities, are able to become involved in the energy transformation processes and stimulate its pace. Green public procurement plays a special role in this respect which, with its additive (incremental) function, is a part of the holistic strategy of the European Green Deal.

Keywords

sustainable development, green public procurement, European Green Deal

Wstęp

W ogłoszonym w grudniu 2019 r. Europejskim Zielonym Ładzie Unia Europejska wyznaczyła cel: osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Zamierzeniem jest osiągnięcie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto i spowodowanie, aby wzrost i rozwój gospodarczy w krajach członkowskich Unii nie były powiązane z wykorzystaniem zasobów naturalnych. Tak ambitne cele wymagają transformacji gospodarczej obejmującej nie tylko energetykę, która dotychczas stanowiła główny obszar podejmowania próby ograniczenia emisji CO₂, ale także te działy gospodarki, które nie były dotychczas kojarzone z redukcją śladu węglowego. W celu realizacji strategii określonej w Europejskim Zielonym Ładzie, niezbędne jest podjęcie szeregu działań legislacyjnych i organizatorskich, które przyczynią się do poprawy stanu środowiska naturalnego. Zmiana podejścia konieczna jest także w sektorze publicznym tak, by uczestnicy rynku zamówień publicznych, zwłaszcza instytucje zamawiające, mogły włączyć się w procesy transformacji energetycznej i stymulowały jej dynamikę. Istotnym czynnikiem w kształtowaniu polityki państwa, dzięki któremu sektor publiczny może przyczynić się do osiągnięcia celów środowiskowych, są zamówienia publiczne. Jednostki sektora finansów publicznych oraz inne podmioty zobligowane do nabywania dostaw, usług oraz robót budowlanych w trybach i na zasadach zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych¹ mają możliwość oddziaływania na środowisko i zaangażowania w procesy minimalizacji negatywnego wpływu gospodarki na zmiany klimatu. Możliwość stosowania przez instytucje zamawiające kryteriów środowiskowych, które rzeczywiście służą ochronie środowiska, wpisuje się w założenia holistycznej strategii, jaką stanowi Europejski Zielony Ład². W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wymagania uwzględniające aspekty środowiskowe możliwe są w szczególności w zakresie: opisu przedmiotu zamówienia, warunków udziału w postępowaniu czy też kryteriów oceny ofert. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji zielonych zamówień publicznych w kontekście transformacji energetyczno-klimatycznej.

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 25) – dalej ustawa Pzp.

² Zob. J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzania transformacji energetycznej i osiągnięcia transformacji energetycznej*, IRT, Wrocław 2021, s. 9 i n.; A. Kucharska, *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, PWN, Warszawa 2021, s. 69 i n.

1. Dynamika koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zrównoważone zamówienia publiczne

Zielone zamówienia publiczne (*green public procurement*) stanowią jedną z trzech grup konstytuujących kategorię tzw. zrównoważonych zamówień publicznych (*sustainable public procurement*)³. Jednocześnie dostrzega się brak powszechnie akceptowanej definicji pojęcia „zrównoważone zamówienia publiczne”. Organizacja Narodów Zjednoczonych określa zrównoważone zamówienia publiczne jako proces, w ramach którego zamawiający zaspokajają swoje potrzeby na towary, roboty budowlane lub usługi w oparciu o stosunek jakości do ceny w całym cyklu życia, generując korzyści nie tylko dla instytucji zamawiającego, ale także dla społeczeństwa i gospodarki przy jednoczesnym minimalizowaniu szkód dla środowiska⁴. Kategoria zrównoważonych zamówień publicznych stanowi desygnat organizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym uwzględnia się tam, gdzie to uzasadnione, aspekty środowiskowe i społeczne, co przekłada się na charakter udzielanego zamówienia przy jednoczesnym zapewnieniu celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych⁵. W literaturze przedmiotu obecne są zarazem definicje zrównoważonych zamówień publicznych bezpośrednio odwołujące się do nowożytnej koncepcji zrównoważonego rozwoju⁶, w ramach której zrównoważone zamówienia publiczne identyfiko-

³ Zrównoważone zamówienia publiczne można podzielić na trzy grupy: (1) zielone zamówienia publiczne, włączające zagadnienia związane z ekologią i ochroną środowiska; (2) społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, uwzględniające problematykę społeczną, społeczną odpowiedzialność biznesu oraz zasady społecznej gospodarki biznesu; (3) zamówienia publiczne wspierające rozwój innowacji, tzn. nakierowane na implementację nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu. Por. P. Nowicki, *Aksiologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2019, s. 230.

⁴ *Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines*, United Nations Environment Programme 2012, s. 7.

⁵ Por. M. Bodzek, *Zielone i społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne jako narzędzie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 116.

⁶ Geneza koncepcji zrównoważonego rozwoju sięga przełomu XVII i XVIII w. Pojęcie „zrównoważony rozwój” wprowadzone zostało do obiegu naukowego przez Hansa Carla von Carlowitza i pierwotnie miało ścisły związek z gospodarką leśną. Por. N. Gołąb, M. Żak, *Zielone zamówienia publiczne jako narzędzie polityki zrównoważonego rozwoju*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2018, nr 4, s. 65. Nowożytna koncepcja zrównoważonego rozwoju łączona jest z opublikowaniem przez Komisję Brundtland raportu, w którym zrównoważony rozwój rozumiany jest jako metoda kształtowania właściwych relacji pomiędzy rozwojem kapitału ekonomicznego, przyrodniczego i środowiskowego, nakierowana na osiągnięcie i zachowanie rozumianej wielowymiarowo, wysokiej jakości życia społeczeństw. Koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada taki rozwój, który zaspokajając potrzeby współczesnych społeczeństw, nie będzie jednocześnie ograniczał rozwoju przyszłych pokoleń. Idea zrównoważonego rozwoju zakłada jednoczesny rozwój na trzech wspomnianych płaszczyznach: społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Zob. D.C. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement in the EU: The use of eco-labels*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2015, nr 2, s. 92 i n. Zrównoważony rozwój jest: (1) kategorią dynamiczną – od czasów jej powstania podlega ciągłej ewolucji; (2) kategorią interdyscyplinarną – analizowaną w perspektywie prawa, ekonomii, nauk o zarządzaniu, geografii. Zob. C. Kidd, *The evolution of sus-*

wane są jako te, które w obszarze swoich wymagań eksponują czynniki związane z ekologią (ochrona środowiska) i rozwojem gospodarczym, jednocześnie uwzględniając kwestie społeczne, takie jak sprawiedliwość społeczna, polityka zatrudnienia, przeciwdziałanie dyskryminacji, *gender equality*, *work-life balance*⁷.

Postrzeganie koncepcji zrównoważonego rozwoju w kontekście ekologicznym uzasadnia wyeksponowanie znaczenia racjonalnego gospodarowania ograniczonymi zasobami poprzez zmniejszenie ich zużycia, poszukiwania alternatyw ich dostarczania czy też odnajdywanie ich substytutów. Zrównoważony rozwój bywa także analizowany jako łańcuch zmian, w którym wykorzystywanie zasobów naturalnych, struktura inwestycji, kierunek ewoluowania technologii oraz tworzenie rozwiązań instytucjonalnoprawnych nakierowane są na zmniejszenie dysproporcji między potrzebami obecnych i przyszłych pokoleń. W ramach tak rozumianego łańcucha zmian wyłaniają się nurty wzbogacające koncepcje zrównoważonego rozwoju, do których zaliczyć należy model gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*)⁸.

Model gospodarki o obiegu zamkniętym stanowi jedną z odpowiedzi na wyzwania stawiane przez procesy transformacji energetycznej. Nurt ten oparty jest na założeniu istnienia możliwości zamknięcia cyklu życia produktu i tym samym przejścia z paradygmatu gospodarki liniowej (*linear economy*): (1) pozyskanie surowca; (2) produkcja; (3) użytkowanie; (4) utylizacja odpadu, do paradygmatu gospodarki cyrkulacyjnej: (1) produkcja; (2) użytkowanie; (3) wykorzystanie odpadu jako surowca w kolejnym cyklu produkcyjnym. Model gospodarki w obiegu zamkniętym wytycza nowy sposób postrzegania surowców – użyteczność produktów, zasobów, materiałów ma być utrzymywana w gospodarce tak długo, jak to możliwe, by w efekcie zminimalizować „produkcję” odpadów. W *circular economy* surowce są wielokrotnie wprowadzane do obiegu gospodarczego, nierzadko przyjmując charakter międzysektorowy, tzn. przechodząc z jednej gałęzi przemysłu do drugiej⁹.

tainability, “Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 1992, nr 1, s. 1 i n.; B.J. Brown, M.E. Hanson, D. Liverman, R. Merideth, *Global sustainability: Toward definition*, “Environmental Management” 1987, nr 6, s. 713 i n.

⁷ Zob. E. Prier, E. Schwerin, C.P. McCue, *Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework*, “Journal of Public Procurement” 2016, nr 3, s. 312 i n.

⁸ Zob. M. Geissdoerfer, P. Savaget, N. Bocken, E. Hultink, *The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?*, “Journal of Cleaner Production” 2017, nr 1, s. 757 i n.; J. Kirchher, D. Reike, M. Hekkert, *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, “Resources, Conservation and Recycling” 2017, vol. 127, s. 221 i n. Teoretyczne podwaliny dla rozwoju koncepcji modelu *circular economy* posiadają stosunkowo długą tradycję, pojawiły się już na początku lat 70. XX w., przyjmując postać idei ograniczenia nakładów surowców w produkcji przemysłowej. Por. W.R. Stahel, *The circular economy*, “Nature” 2016, vol. 531, s. 435.

⁹ Cele dotyczące gospodarowania odpadami do 2035 r. zawarte zostały w dyrektywach unijnych, których implementacja zbliża państwa członkowskie w kierunku *circular economy*. Chodzi zwłaszcza o:

1. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniającą ramową dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów;

Polityka zrównoważonego rozwoju zakłada minimalizację wykorzystania paliw kopalnych i przejście na odnawialne źródła energii, co z kolei stanowi podstawę procesów transformacji energetyczno-klimatycznej. Proces transformacji energetyczno-klimatycznej jest ściśle związany z innowacyjnością, ekologią i przeobrażeniami społeczno-kulturowymi. Te trzy filary: ekonomiczny, środowiskowy i społeczny są wzajemnie ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują, stanowiąc podstawę wprowadzania rozwiązań prawno-instytucjonalnych inicjujących oraz wspierających procesy transformacji energetycznej. Zrównoważone zamówienia publiczne stanowią egemplifikację rozwiązań prawno-instytucjonalnych umożliwiających uzyskanie efektu addytywnego (przyrostowego), tzn. osiągnięcie celów wychodzących poza ramy realizacji przedmiotu konkretnej umowy o zamówienie publiczne, stwarzając dodatkowo możliwość realizacji celów unijnych polityk w zakresie ekologii, włączenia społecznego oraz promowania innowacyjności¹⁰.

Implementacja zrównoważonych zamówień publicznych nakierowanych na pozyskiwanie ekologicznych, innowacyjnych i uwzględniających potrzeby społeczne dóbr posiada strategiczne znaczenie w procesach realizacji polityk horyzontalnych Unii Europejskiej. Dlatego też dyrektywa 2014/24/UE¹¹ wprowadziła w prawodawstwie unijnym zasadę efektywności ekonomicznej (*best value for money* – BVM) i legalną definicję „cyklu życia produktu” (*life-cycle product* – LCP). Zgodnie z zasadą BVM instytucje zamawiające powinny dążyć do dokonywania zakupów publicznych w sposób umożliwiający najbardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych w procesie udzielania zamówień publicznych, czyli uzyskiwania najlepszych efektów z zaangażowanych środków, przy jednoczesnym uwzględnieniu całego cyklu życia nabywanego dobra¹². LCP obejmuje zgodnie z postanowieniami dyrektywy wszystkie kolejne lub powiązane ze sobą etapy, w tym działania badawczo-rozwojowe, które należy wykonać, produkcję, obrót i jego warunki, transport, użytkowanie i utrzymanie, w całym okresie istnienia produktu lub obiektu budowlanego lub świadczenia usługi, od nabycia surowca lub wy-

2. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów;

3. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

¹⁰ Por. P. Nowicki, *op. cit.*, s. 229-230; zob. też V. Malolitneva, R. Dzhabrailov, *Strategic Public Procurement: Facilitating Sustainable Development in Ukraine*, “European Journal of Sustainable Development” 2019, nr 2, s. 91 i n.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych (dyrektywa klasyczna), uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 65).

¹² W ustawie Pzp (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2) zasada efektywności ekonomicznej została wyrażona w obowiązku udzielenia zamówienia w sposób zapewniający: zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, jak i najlepszy stosunek nakładów do efektów, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych.

tworzenia zasobów po wywóz, usunięcie i zakończenie obsługi lub użytkowania¹³. Analiza prakseologiczna dyrektywy sektorowej 2014/24/UE wprowadzającej zasadę BVM i metodę LCP, uzasadnia konstatację, że polityka unijna opowiada się za wzrostem skuteczności zrównoważonych zamówień publicznych, tzn. w praktyce za wzmocnieniem możliwości realizacji celów długookresowych o charakterze środowiskowym, proinnowacyjnym i prospołecznym, a zarazem wzmocnieniem transparentności postępowań i odpowiedzialności za podejmowane działania w ramach zamówień publicznych, tak przez zamawiających, jak i wykonawców¹⁴. Równoległe zrównoważone zamówienia publiczne mogą stanowić fundament tworzenia indywidualnych polityk publicznych, zwłaszcza przez te jednostki samorządu terytorialnego, które starają się wdrożyć założenia koncepcji *smart cities*¹⁵.

2. Zielone zamówienia publiczne

Kategoria zielonych zamówień publicznych (*green public procurement*) stanowi istotny element pozyskiwania dóbr przez te instytucje zamawiającego, które dążą do zakupu na rynku zamówień publicznych towarów, usług i robót budowlanych o mniejszym oddziaływaniu na środowisko w trakcie ich cyklu życia w porównaniu z towarami, usługami i robotami o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku¹⁶. Zielone zamówienia publiczne można interpretować jako politykę realizowaną przez instytucje zamawiającego, w ramach której zamawiający decyduje się na włączenie kryteriów i/lub wymagań środowiskowych do procedur udzielania zamówień publicznych. Chodzi tu o politykę rozumianą jako podejmowanie rozstrzygnięć kierunkowych wskazujących priorytety (cele) działania instytucji zamawiającego¹⁷.

Istotny impuls w warstwie przeobrażeń społeczno-kulturowych, tzn. w zmianie świadomości i percepcji aspektów ekologicznych uczestników rynku zamówień publicz-

¹³ W ustawie Pzp (art. 7 pkt 2) cykl życia produktu jest definiowany jako wszelkie możliwe lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności: badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcja, transport, używanie, naprawa, modernizacja, zmiana, utrzymanie przez okres istnienia, logistyka, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie.

¹⁴ Zob. M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawa Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 17 i n.

¹⁵ Zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart City: From concept to implementation*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics” 2019, vol. 9, s. 24 i n.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska*, Bruksela 16.7.2008, KOM (2008) 400 wersja ostateczna, s. 6.

¹⁷ Polityka wykorzystująca kryteria ekologiczne w procedurze zamówień publicznych była aktywnie wspierana przez Komisję Europejską, która już w 2003 r. zajęła stanowisko wobec zielonych zamówień publicznych, wydając komunikat dotyczący zintegrowanej polityki produktowej – COM(2003) 302. Podkreślano w nim potencjał tkwiący w zielonych zamówieniach publicznych i zalecano państwom członkowskim przyjęcie do końca 2006 r. krajowych planów działań w zakresie zielonych zamówień publicznych.

nych, stanowiło orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Orzeczenia Trybunału zaczęły eksponować możliwość uzyskania efektu addytywnego poprzez odpowiednie kształtowanie regulacji prawnych, które mają zapewnić nie tylko efektywne pozyskiwanie dóbr na rynku zamówień publicznych, ale także stwarzać możliwość sprostania wyzwaniom w dziedzinie ochrony środowiska, jak również osiągać cele w zakresie redukcji emisji CO₂ oraz zwiększenia efektywności energetycznej¹⁸. W orzecznictwie dostrzega się potencjał, jaki tkwi w zielonych zamówieniach publicznych i rolę, jaką mogą odegrać w procesach transformacji energetycznej. Przełomowym orzeczeniem w tym zakresie był wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-513/99 *Concordia Bus*¹⁹, w którym wskazano, że dyrektywa 92/50/ EWG²⁰ dotycząca zamówień publicznych umożliwia zamawiającym wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, przy uwzględnieniu ekologicznych kryteriów oceny ofert (emisja tlenku azotu, poziom hałasu). Kryterium oceny ofert winno ponadto być związane z przedmiotem zamówienia, wybór najkorzystniejszej oferty musi być oparty na obiektywnych przesłankach, powinny być one uprzednio podane do wiadomości potencjalnym wykonawcom i wskazane w dokumentacji przetargowej, kryteria muszą być zgodne z zasadami prawa europejskiego, w tym z zasadą swobody świadczenia usług i zasadą niedyskryminacji. Wybór przez zamawiającego kryterium ekologicznego powinien być ściśle uzależniony od jego rzeczywistych potrzeb oraz charakteru konkretnego zamówienia. To instytucja zamawiającego tworzy hierarchię preferencji – określa, który aspekt oferty będzie dla niej najważniejszy, jak również to, czy zastosowanie kryterium ekologicznego nie spowoduje nadmiernego ryzyka zwiększenia ceny ofertowej ponad kwotę, którą chciałby on wydatkować²¹.

¹⁸ W piśmiennictwie odpowiednie regulacje prawne są postrzegane jako warunek *sine qua non* dla skutecznej transformacji w kierunku zielonej gospodarki (*green economy*), zob. M.W. Gehring, *Legal transition to the Green Economy*, "International Journal of Sustainable Development Law and Policy" 2016, nr 2, s. 136 i n.

¹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-513/99 *Concordia Bus Finland*, pkt 69 i 85, (ECLI:EU:C:2002:495).

²⁰ Dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnosząca się do koordynacji udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz. Urz. L 2009 z 24.07.1992).

²¹ Ramy niniejszego opracowania uniemożliwiają wskazanie i kompleksowe omówienie całego orzecznictwa Trybunału, które odegrało istotną rolę w procesie rozwoju i upowszechniania zielonych zamówień publicznych. Dlatego ograniczam się do wskazania wyroku Trybunału z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-448/01 *EVN Wienstrom*, pkt 72 (ECLI:EU:C:2003:651). Trybunał uznał, że regulacje unijne w obszarze zamówień publicznych nie uniemożliwiają zastosowania jako kryterium oceny ofert wymogu związanego z dostarczeniem energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Drugie istotne w tym obszarze orzeczenie stanowi wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie C-368/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* (ECLI:EU:C:2012:284). Zgodnie z orzeczeniem wszystko, co składa się na cykl życia produktu lub usługi, jest związane z przedmiotem zamówienia i jako takie może być użyte do określenia warunków realizacji zamówienia czy podstawę sformułowania kryteriów jego udzielenia, por. P. Nowicki, *op. cit.*, s. 236. Zob. też M. Müller-Wrede, *Sustainable purchasing in the aftermath of the ECJ's "Max Havelaar" Judgment*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2012, nr 2,

Analiza praktyki udzielania zamówień publicznych uzasadnia konstatację, że przedmiot zamówienia, który jest bardziej ekologiczny i ma mniejszy negatywny wpływ na środowisko, zazwyczaj jest droższy od podobnego produktu/usługi, niewywierającego efektu ekologicznego. Stąd instytucja zamawiającego powinna wnikliwie przeanalizować celowość zastosowania kryterium środowiskowego, tak aby znaleźć równowagę między swoimi możliwościami finansowymi a oczekiwanym efektem ekologicznym udzielanego zamówienia publicznego. Zamawiający dysponuje swobodą decyzyjną przejawiającą się w możliwości ustalania takich kryteriów oceny ofert, które są niezbędne do tego, by wybrać ofertę w największym stopniu zaspokajającą jego potrzeby.

Artykuł 241 ustawy Pzp stanowi, że kryteria oceny ofert muszą być związane z przedmiotem zamówienia. Związek kryteriów oceny ofert z przedmiotem zamówienia istnieje wówczas, gdy dotyczą one robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia w dowolnych aspektach oraz w odniesieniu do dowolnych etapów ich cyklu życia, w tym do elementów składających się na proces produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek, nawet jeżeli elementy te nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 242 pkt 1 ustawy Pzp najkorzystniejsza oferta może zostać wybrana na podstawie:

- 1) kryteriów jakościowych oraz ceny lub kosztu,
- 2) ceny lub kosztu.

Kryteriami jakościowymi mogą być w szczególności kryteria odnoszące się m.in. do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia. Zamawiający, podejmując decyzję o zastosowaniu do oceny ofert kryteriów środowiskowych, może osiągnąć różnego charakteru korzyści, w szczególności:

- a) oszczędzić materiały oraz energię,
- b) zmniejszyć ilość odpadów,
- c) zmniejszyć poziom zanieczyszczeń środowiska.

Stosowanie kryteriów środowiskowych jest wskazane i niezwykle pożądane. Winny one jednak być podporządkowane ochronie środowiska, a nie stanowić mechanizm preferowania określonych wykonawców²². Coraz częściej dostrzega się, że w przypad-

s. 110 i n.; B. Martinez Romera, R. Caranta, *EU Public Procurement Law: Purchasing beyond price in the age of climate change*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2017, nr 3, s. 281 i n.

²² Stanowisko takie odnaleźć można w wyroku z dnia 8 października 2018 r. (KIO 1878/18, KIO 1879/18, KIO 1880/18), nakazujące zmianę kryteriów w przetargu na odbiór śmieci. Zamawiający postanowił promować pojazdy, które w jak najmniejszym stopniu zanieczyszczają środowisko. Za zasilane gazem ziemnym lub biogazem spełniające normę Euro 6 lub wyższą (a także pojazdy elektryczne) przyznawał pięć punktów, za silniki benzynowe spełniające tę samą normę – dwa punkty, za spełniające normę emisji spalin Euro 5 – po jednym punkcie. Premiowane były jednak tylko te podmioty gospodarcze, które otrzymały co najmniej 10 pkt. KIO podzieliła argumenty wykonawców, że przyznawanie dodatkowych punktów wyłącznie po przekroczeniu określonego ich limitu nie może być uzasadnione troską o środowisko. Dodatkowo

ku niektórych rodzajów zamówień za pozacenowe kryterium oceny ofert o charakterze środowiskowym przyjmuje się zdolność do wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych. Przyjmowanie tego rodzaju kryteriów związane jest z asymetrią informacji, która tu przyjmuje postać pokusy nadużycia (*moral hazard*) – ryzyka wynikającego z ograniczonych możliwości weryfikacji przez zamawiającego osiągalności zaoferowanej ilości. Dlatego zamawiający powinien wymagać, na ile to możliwe, przedstawienia przez wykonawców odpowiednich dokumentów w celu weryfikacji zaoferowanych wartości (np. w przypadku dostawy i montażu kolektorów słonecznych – certyfikatów zgodności z daną normą lub równoważną, nadany przez właściwą akredytowaną jednostkę certyfikującą).

3. Zakończenie

Kwestie środowiskowe i klimatyczne stanowią silny impuls dla przeobrażeń w gospodarce. Szereg inicjatyw – takich jak plan osiągnięcia przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 r., porozumienie paryskie czy przygotowana przez ONZ Agenda 2030 zmodyfikowały funkcjonowanie instytucji zamawiających, które coraz częściej starają się nabywać „ekologiczne” towary, usługi czy roboty, realizując politykę ograniczenia emisji CO₂ i dbania o środowisko. Zielone zamówienia publiczne stanowią istotny mechanizm pozyskiwania dóbr na rynku dla tych zamawiających, którzy przyjmują optykę ich zakupu wykraczającą poza kryterium ceny nabycia. Uwzględnienie aspektów ekologicznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, np. poprzez wykorzystanie kryteriów środowiskowych pozwala uzyskać efekt addytywny (przyrostowy) polegający na znalezieniu rozwiązań, które minimalizują negatywny wpływ produktów i usług na środowisko przy uwzględnieniu całego cyklu życia produktów. Stosowanie przez instytucje zamawiające ekologicznych zamówień pozwala im

sformułowanie przez zamawiającego takiego wymogu stawia wybranych przedsiębiorców w uprzywilejowanej pozycji. Zgodnie z wymogami dodatkową punktację zdobywał podmiot, który posiadał dwa pojazdy na gaz spełniające normę Euro 6, a żadnych dodatkowych punktów nie otrzymałby wykonawca mający cztery samochody spełniające tę samą normę, ale z silnikami benzynowymi. Ten pierwszy mógłby zaoferować cenę o kilka milionów niższą, choć ogólne zanieczyszczenie powodowane przez jego flotę nie byłoby mniejsze. KIO wskazała, że podziela intencję zamawiającego w premiowaniu wykonawców, którzy chcieli wprowadzić do realizacji zamówienia pojazdy oparte na rozwiązaniach sprzyjających ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko, jednak uznała, że przyjęte przez zamawiającego rozwiązania w zakresie punktacji nie gwarantują osiągnięcia zamierzonego celu. Izba uznała, że przy wykorzystaniu skonstruowanego przez zamawiającego wzoru do obliczania liczby punktów zasada ich przyznawania w istocie nie przyczynia się do realizacji celów środowiskowych, a skutkuje jedynie premiowaniem niektórych wykonawców. Dlatego też nakazała wykreślenie wymogu, zgodnie z którym premiowane mogły być jedynie firmy już posiadające określone pojazdy lub też deklarujące dysponowanie nimi od momentu rozpoczęcia realizacji umowy. Byłoby to bowiem niewykonalne, gdyż jak dowiedli wykonawcy, na dostawę takich pojazdów czeka się pół roku.

kształtować trendy na rynku zamówień publicznych. Większy popyt ze strony zamawiających na bardziej ekologiczne produkty, usługi i roboty budowlane tworzy przestrzeń dla rozwoju przyjaznych środowisku dóbr. Dlatego też zielone zamówienia publiczne można postrzegać jako katalizator zmian, powodujący, że wykonawcy są zainteresowani poszukiwaniem i rozwijaniem innowacyjnych technologii środowiskowych.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz. Urz. L 209 z 24.07.1992).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018).
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca ramową dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 25).

Komunikaty

- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Zintegrowana Polityka Produktowa. Wykorzystywanie podejścia środowiskowego opartego na analizie cyklu życia produktu*, Komisja, 18.06.2003 r., COM(2003) 302 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska*, Bruksela 16.7.2008, KOM(2008) 400 wersja ostateczna.

Wykaz orzecnictwa

- Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-513/99 *Concordia Bus Finland* (ECLI:EU:C:2002:495).
- Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-448/01 *EVN Wienstrom* (ECLI:EU:C:2003:651).
- Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie C-368/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* (ECLI:EU:C:2012:284).
- Wyrok KIO z dnia 8 października 2018 r. (sygn. KIO 1878/18 1879/18 1880/18).

Literatura

- Bodzek M., *Zielone i społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne jako narzędzie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13.

- Brown B.J., Hanson M.E., Liverman D., Merideth R., *Global sustainability: Toward definition*, "Environmental Management" 1987, nr 6.
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart City: From concept to implementation*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics” 2019, vol. 9.
- Dragos D.C., Neamtu B., *Sustainable public procurement in the EU: The use of eco-labels*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2015, nr 2.
- Gehring M.W., *Legal transition to the Green Economy*, "International Journal of Sustainable Development Law and Policy" 2016, nr 2.
- Geissdoerfer M., Savaget P., Bocken N., Hultink E., *The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?*, "Journal of Cleaner Production" 2017, nr 1.
- Gołąb N., Żak M., *Zielone zamówienia publiczne jako narzędzie polityki zrównoważonego rozwoju*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2018, nr 4.
- Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawa Zamówień Publicznych” 2020, nr 1.
- Kidd C., *The evolution of sustainability*, "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 1992, nr 1.
- Kirchher J., Reike D., Hekkert M., *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, "Resources, Conservation and Recycling" 2017, vol. 127.
- Korczak J. (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzania transformacji energetycznej i osiągnięcia transformacji energetycznej*, IRT, Wrocław 2021.
- Kucharska A., *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, PWN, Warszawa 2021.
- Malolitneva V., Dzhabrailov R., *Strategic Public Procurement: Facilitating Sustainable Development in Ukraine*, "European Journal of Sustainable Development" 2019, nr 2.
- Martinez Romera B., Caranta R., *EU Public Procurement Law: Purchasing beyond price in the age of climate change*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2017, nr 3.
- Müller-Wrede M., *Sustainable purchasing in the aftermath of the ECJ's "Max Havelaar" Judgment*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2012, nr 2.
- Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2019.
- Prier E., Schwerin E., McCue C.P., *Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework*, "Journal of Public Procurement" 2016, nr 3.
- Stahel W.R., *The circular economy*, "Nature" 2016, vol. 531.

Małgorzata Niklewicz-Pijaczyńska

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*

ORCID: 0000-0002-5305-4729

Paradygmat prosumenta wobec aktualnych wyzwań transformacji energetycznej

The prosumer paradigm in the face of the current challenges of the energy transformation

Streszczenie

Rozwój rynku energii odnawialnej warunkowany jest przyjętymi rozwiązaniami prawnymi oraz skutkami ekonomicznymi po stronie zaangażowanych w proces stron. Jednocześnie powiązany jest z pojawieniem się nowego rodzaju uczestnika – prosumenta, łączącego dwie odrębne dotychczas role – konsumenta i producenta. W odróżnieniu od swoich pierwotnych założeń, współczesny prosument to nie tylko ten, kto produkuje samodzielnie na własne potrzeby, ale podmiot, który nadwyżki produkcyjne udostępnia na rynku, czerpiąc z tego tytułu określone korzyści. Wprowadzone od 01.04.2022 r. nowe zasady dotyczące finansowania inwestycji z wykorzystaniem paneli fotowoltaicznych oraz rozliczeń uzyskanych z niej nadwyżek energetycznych weryfikują dotychczasową, silną pozycję prosumenta oraz prowokują do stawiania pytań o kierunek dalszego rozwoju zindywidualizowanego rynku energii odnawialnej.

Celem publikacji jest charakterystyka prosumenta jako nowego podmiotu na rynku energetyki rozproszonej oraz analiza roli, jaką pełni on w kontekście rozwiązań legislacyjnych obowiązujących przed i po 2 grudnia 2021 r. Jego realizacja została przeprowadzana na podstawie analizy komparatywnej z wykorzystaniem metody dedukcyjnej oraz krytycznego przeglądu literatury przedmiotu.

Wynikające z artykułu wnioski wskazują na wyraźną deprecjację roli prosumenta na rynku energii odnawialnej w celu systemowego wyhamowania tempa produkcji nadwyżek energetycznych oraz przetrzucenia na niego problemów z ich magazynowaniem jako sposobu eliminacji okresowych przeciążeń nieprzystosowanej do ich przyjęcia sieci infrastrukturalnej.

Słowa kluczowe

prosument, prosumpcja, energia odnawialna, panele fotowoltaiczne

Abstract

The development of the renewable energy market depends on the adopted legal solutions and economic as far as the parties involved in the process are concerned. At the same time, it is related to the emergence of a new type of participant – a prosumer, combining two previously separate roles – consumer and producer. Contrary to its original assumptions, the modern prosumer is not only the one who produces for his own needs, but an entity that makes the surplus production available on the market, reaping specific benefits. The new rules for financing investments with the use of photovoltaic panels and the settlement of energy surpluses introduced from 01/04/2022 verify the current

strong position of the prosumer and provoke questions about the direction of further development of the individualized renewable energy market.

The aim of the publication is to characterize the prosumer as a new entity on the distributed generation market and to analyze the role it plays in the context of legislative solutions in force before and after December 2, 2021. Its implementation was carried out on the basis of a comparative analysis using the deductive method and a critical review of the literature on the subject.

The conclusions resulting from the article indicate a clear depreciation of the prosumer role in the renewable energy market. The aim is to slow down the production rate of energy surpluses in a systematic way and transfer to a prosumer problems with energy storage as a way to eliminate periodic overloads of the infrastructure network that is not adapted to their acceptance.

Keywords

prosumer, prosumption, renewable energy, photovoltaic panels

Wstęp

Instytucjonalne wdrażanie nowoczesnych rozwiązań energetyki rozproszonej łączone jest od pewnego czasu z coraz większym zaangażowaniem podmiotów scalających dwie role: producenta i konsumenta. Jest to proces konieczny, a jednocześnie ze względu na swój oddolny charakter naturalny, ponieważ bez udziału inwestorów prywatnych proces transformacji energetycznej nie uzyskałby poziomu ekspansywności wymaganego dla jego pomyślnego i relatywnie dynamicznego przebiegu. Przykładem realizacji koncepcji prosumpcji jest zaangażowanie podmiotów w działalność związaną z rozwojem energii nisko – i zeroemisyjnej z wykorzystaniem paneli fotowoltaicznych. W tym kontekście za prosumenta uznaje się odbiorcę końcowego wytwarzającego energię wyłącznie z mikro – i małych źródeł odnawialnych, finansowanych po części zarówno ze środków własnych, jak i dotacji publicznych na własne potrzeby¹. Polski rynek energii odnawialnej rozwija się zatem w dwóch podstawowych obszarach: energetyki wielkoskalowej opartej na systemie akcyjnym OZE oraz wspomnianej energetyce rozproszonej – prosumenckiej. Jest on przy tym silnie uzależniony od przyjętych dla tego sektora rozwiązań prawnych, ponoszonych przez strony kosztów oraz stabilności przyjętych w tym zakresie rozwiązań instytucjonalnych. Tymczasem nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 29 października 2021 r.² w miejsce dotychczasowego systemu opustów wprowadzono metodę wartościowego rozliczenia nadwyżki energii wyprodukowanej przez prosumenta, co nie tylko zmienia jego sytuację prawną, ale również wywołuje odmienne skutki ekonomiczne. Z tego powodu wprowadzenie nowej metody rozliczeń, czyli tzw. *net-billing*³ u uważa się za najważniejszą zmianę nowelizacji, znacząco przewartościowującą rolę prosumenta

¹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478).

² Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2376).

w wielopodmiotowym procesie wytwarzania i dostarczania energii. Nowe rozwiązanie budzi określone zastrzeżenia, stawia bowiem pod znakiem zapytania jego efektywność z dwóch powodów. Po pierwsze, koszty uczestnictwa w procesie zaczynają przeważać nad potencjalnymi odnoszonymi przez prosumenta korzyściami. Po drugie, to na prosumenta przerzucana jest odpowiedzialność związana z samodzielnym zarządzaniem nadwyżkami energetycznymi. I choć ustawodawca zapewnia, że podstawowym celem *net-billing*'u jest obniżenie rachunków za energię elektryczną w gospodarstwie domowym, ekonomiści podnoszą, że zmiana dyktowana jest raczej niedostatkiem infrastruktury i co za tym idzie niemożnością magazynowania nadwyżek, aniżeli rzeczywistą troską o portfel konsumenta. Wynika to z faktu, iż mimo modernizacji krajowego systemu nie jest on przygotowany na przyjęcie tak dużej ilości ponadwymiarowej energii, co prowadzi do problemów w lokalnych sieciach dystrybucyjnych, a tym samym pojawiania się okresowych przeciążeń krytycznych.

Celem publikacji jest charakterystyka prosumenta jako nowego podmiotu na rynku energetyki rozproszonej oraz analiza roli, jaką pełni on w kontekście rozwiązań legislacyjnych obowiązujących przed i po 2 grudnia 2021 r. Jego realizacja zostanie przeprowadzana na podstawie analizy komparatywnej z wykorzystaniem metody dedukcyjnej oraz krytycznego przeglądu literatury przedmiotu.

1. Prosumcja jako nowy paradygmat gospodarowania

Choć scalanie ról konsumenta i producenta występowało już w dawnych spółdzielczych ruchach samopomocowych zrodzonych podczas kryzysów gospodarczych, to samo określenie „prosumcja” użyte zostało prawdopodobnie po raz pierwszy w roku 1972 w rozważaniach Marshalla McLuhana i Barringtona Nevitta. Dotyczyły one perspektywy rozwoju świata przyszłości opartego na technologiach, w którym maszyny, obok człowieka, będą współkreatorami zachodzących w nim zmian, co rodzi potrzebę przewartościowania dotychczasowych sposobów komunikacji i współpracy. McLuhan i Nevitt zasugerowali również, że dzięki postępowi technologii konsument pełnić będzie jednocześnie rolę producenta, a jednym z obszarów aktywnej prosumpcji stanie się rynek wytwarzania energii elektrycznej³.

W roku 1980 pojęcie to zostało w szerszym kontekście użyte w książce *Trzecia fala* Alvina Tofflera⁴. Toffler, analizując dokonującą się transformację systemów gospodarczych, zwrócił uwagę, że w nowych warunkach prosumpcja doprowadzi do „demarketyzacji” (w tym odmasowienia) niektórych rodzajów działalności, a tym samym drastycz-

³ M. McLuhan, B. Nevitt, *Take Today: The Executive as Dropout*, B.J. Harcourt, Boston 1972, *passim*.

⁴ A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985, *passim*.

nej zmiany roli rynku w społeczeństwie. To nie będzie już rynek z założenia oparty na rozdziale między producentem i konsumentem, narodzi się zupełnie nowy system gospodarczy, odmienny od gospodarowania pierwszej i drugiej fali, który połączy ich cechy charakterystyczne, tworząc nową, historyczną syntezę⁵. Normą społeczeństw trzeciej fali będzie zatem silna indywidualizacja w miejsce masowej konsumpcji, a prawdziwym węzłem społecznym stanie się rodzina, w drugiej kolejności zaś bliższe i dalsze sąsiedztwo⁶. Tytułową trzecią falę Toffler rozumiał zatem jako system, w którym przywileje i bogactwo służą zdobywaniu oraz wykorzystywaniu zasobów, w tym wiedzy, nie dla wyłączonego dobra jednostek, lecz ich zastosowaniu w całej gospodarce dla dobra ogółu. Jest to zatem symboliczny powrót do etapu pierwszej fali – produkcji na własny użytek – ale z jej istotnym przewartościowaniem – w kierunku otwartości na dzielenie się z innymi członkami społeczności, z jednoczesną próbą minimalizowania roli pośredników, charakterystyczną dla etapu drugiej fali, tzw. ery przemysłowej. Tym samym, o ile prosument pierwszej fali oczekiwał głównie korzyści ekonomicznych płynących z czynności prosumpcyjnych, o tyle prosument trzeciej fali zwraca uwagę również na korzyści społeczne i ekologiczne. Warto zwrócić uwagę, że zdaniem Tofflera charakterystyczne dla ery rewolucji przemysłowej definitywne oddzielenie sfery produkcji i konsumpcji było w rzeczywistości zafałszowaniem obrazu gospodarczej rzeczywistości. Do myśli tej nawiązują m.in. George Ritzer i Nathan Jurgenson, którzy twierdzą, iż nawet w apogeum rewolucji przemysłowej oba te obszary – produkcji i konsumpcji – zawsze ze sobą współfunkcjonowały, producenci zużywali surowce, konsumenci zaś wytwarzali posiłki. Ignorowanie tego faktu prowadziło do błędnych interpretacji ze strony teoretyków, z jednej strony skupionych wyłącznie na procesie produkcji, jak czynił to Marks, z drugiej eksponujących tylko i wyłącznie problem nadmiernej konsumpcji, czego wyrazem są rozważania Jean Baudrillarda⁷. Zdaniem Tofflera pierwotnymi czynnikami sprzyjającymi aktywności prosumenckiej były m.in. rosnące koszty usług, załamanie biurokratycznego systemu usług drugiej fali, powszechny dostęp do nowych technologii trzeciej fali oraz powiązane z tym problemy bezrobocia strukturalnego. Jednak dalszy jej wzrost dyktowany jest już zindywidualizowanymi bodźcami o różnej sile oddziaływania. Po pierwsze długofalowym spadkiem liczby godzin przeznaczanych na pracę. O ile w pierwszym etapie rewolucji przemysłowej tydzień pracy obejmował 80-90 godzin, o tyle dzisiaj wynosi średnio 40 godzin i podlegać będzie dalszej redukcji. Postępujący równolegle niedobór miejsc pracy skłoni firmy do przyjęcia bardziej elastycznych, nieznanych dotąd schematów dzie-

⁵ *Ibidem*, s. 254.

⁶ P. Kotler, *The Prosumer Movement: a New Challenge For Marketers*, "Advances in Consumer Research" 1986, vol. 13, s. 510-513.

⁷ G. Ritzer, N. Jurgenson, *Production, Consumption, Prosumption. The nature of capitalism in the age of the digital 'prosumer'*, "Journal of Consumer Culture" 2010, vol. 10, iss. 1, s. 15-16.

lenia się zadaniami w organizacji. Co więcej, niektórzy pracownicy z własnej woli będą chcieli obniżyć swoje pensum poniżej owych granicznych 40 godzin, bardziej ceniąc sobie czas wolny niż ewentualne dochody pozyskane z pracy. Po drugie ludzie są coraz lepiej wykształceni, a w konsekwencji i kompetentni zawodowo. To wpływa na ich mobilność, elastyczność oraz odrzucanie powtarzalnej, rutynowej pracy, co przy rozwijającej się intensywnie technologii sprawi, że szukać będą alternatywnych sposobów na wykorzystanie dostępnego im czasu. Po trzecie rosnące koszty wykwalifikowanej siły roboczej skłonią ludzi do podejmowania prób samodzielnego rozwiązania problemów, do których dotychczas potrzebnymi byli specjaliści (hydraulicy, pracownicy budowlani, ale także architekci wnętrz czy projektanci ogrodów). Koszty tego rodzaju będą miały szczególnie istotne znaczenie w przypadku osób bezrobotnych lub zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Po czwarte, ponieważ praca w coraz większym stopniu ma charakter wysiłku przede wszystkim umysłowego, ludzie instynktownie dążą do zwiększenia aktywności fizycznej, a jednym z jej przejawów jest autoprodukcja. Po piąte część ludzi, rozczerowana jakością oferowanych na rynku dóbr i usług, uzna, że jest w stanie samodzielnie realizować pewne projekty pozostające w zasięgu ich kompetencji, talentu czy też posiadanych zdolności manualnych. Po szóste społeczeństwo znajduje się obecnie na takim poziomie realizacji potrzeb niższego rzędu, że w coraz większym stopniu koncentruje się na kolejnym szczeblu zhierarchizowanych potrzeb, czyli samorealizacji, której prosumpcja jest jednym z istotnych elementów⁸. Wymienione punkty składają się na całościową charakterystykę etyki prosumenta, wedle której ludzie porządkowani są według tego, co robią, a nie tego, co posiadają. Niezależność, umiejętność radzenia sobie, wykonywanie własnoręcznie pewnych prac wypierać będą zatem potrzebę rywalizacji i hedonistyczny konsumpcjonizm⁹.

Nawiązujący do powyższych rozważań Philip Kotler zwraca uwagę, że aktywność prosumencka przyciągnie kolejne podmioty, o ile łącznie będzie:

- generować określone, wymierne oszczędności,
- wymagać minimalnych umiejętności, których pozyskanie okaże się realne w stosunkowo krótkim czasie,
- możliwa do realizacji w relatywnie szybki i wymagający niewielkiego wysiłku sposób,
- oferować wysoki, subiektywny poziom satysfakcji osobistej¹⁰.

Stopniowo Tofflerowski model prosumenta zyskiwał coraz bardziej na popularności. Opisałi go m.in. Don Tapscott i Anthony Williams w swoich publikacjach, m.in. *Wiki-*

⁸ P. Kotler, *op. cit.*

⁹ A. Toffler, *op. cit.*, s. 572–577.

¹⁰ P. Kotler, *op. cit.*

nomics: How Mass Collaboration Changes Everything z 2006 r.¹¹ Z kolei Ritzer i Jurgenson stwierdzili, że prosumpcja stała się istotną cechą Web 2.0, gdzie prosumenci tworzą wartość dla firm, nie otrzymując w zamian wynagrodzenia. W tym kontekście prosumpcja jako przejaw tzw. cyberlibertarianizmu zapoczątkowała rozwój ruchu *open-source*. Z czasem odniesienie zjawiska prosumpcji przede wszystkim do modeli marketingowych, tak jak u Ritzera i Jurgensona, zyskało mocno na popularności¹². Odnosił się do niego m.in. wspomniany wyżej Kotler, który zauważył, że postęp technologiczny zachęca ludzi do większego zaangażowania w proces projektowania i produkcji dóbr, które znajdują się w sferze ich zainteresowania jako przedmiot ich przyszłej konsumpcji¹³. Według Tapscotta, oznacza to wykreowanie zupełnie nowego modelu, w którym konsumenci nie tylko aktywnie weryfikują czy modyfikują już gotowy produkt, lecz także angażują się w proces jego powstania już na początkowych etapach jego tworzenia¹⁴.

Ważne i obszerne badania dotyczące mechanizmów motywacyjnych leżących u podstaw aktywności prosumpcyjnej z zastosowaniem idei wartości i teorii postaw, w szczególności „teorii próbowania” w obszarze prosumpcji żywności, wykonali Xie, Bagozzi i Troye¹⁵. C.K. Prahalad i Venkatram Ramaswamy analizują ten trend, używając określenia „współtworzenie wartości”¹⁶. Tapscott oraz Williamson postrzegają prosumenta jako część zupełnie nowego modelu „wikinomicznego”, w którym producenci angażują konsumentów do wykonywania pracy, którą dotychczas świadczył przedsiębiorca¹⁷ – model ten został poddany krytycznej analizie w książce *Kult amatora* opublikowanej przez Andrew Keena¹⁸. David Beer i Roger Burrows, analizując zjawisko tzw. sieciowej prosumpcji, odnieśli ją do teorii marksistowskich¹⁹. Z kolei Detlev Zwick, Samuel K. Bonsu i Aron Darmody, przyjmując za podstawę rozważań teorię Foucaulta i neomarksizmu, stwierdzili, że prosumpcja bazuje na specyficznej „ideologicznej rekrutacji konsumentów”, wykorzystującej potrzebę uznania, wolności i sprawczości²⁰. Xie, Bagozzi i Troye omawiają ogólną skłonność podmiotów do angażowania się w pro-

¹¹ D. Tapscott, A. Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Atlantic Books, London 2006, *passim*.

¹² S. Michel, *Prosuming-Marketing. Konzeption und Anwendung*, Bern, Stuttgart, Wien 1997, *passim*.

¹³ P. Kotler, *op. cit.*

¹⁴ D. Tapscott, A. Williamson, *op. cit.*, s. 215.

¹⁵ Ch. Xie, R.P. Bagozzi, S.V. Troye, *Trying to prosume: toward a theory of consumers as co-creators of value*, „Journal of the Academy of Marketing Science” 2008, vol. 36, s. 109-122.

¹⁶ C.K. Prahalad, V. Ramaswamy, *Co-opting customer competence*, „Harvard Business Review” January-February 2000, vol. 78, s. 79-87.

¹⁷ D. Tapscott, A. Williamson, *op. cit.*, *passim*

¹⁸ A. Keen, *Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution Is Dividing, Diminishing and Disorienting Us*, „Intersect” 2013, vol. 6, no 2.

¹⁹ D. Beer, R. Burrows, *Sociology and, of and in Web 2.0: Some Initial Considerations*, „Sociological Research Online” 2007, vol. 12, iss. 5.

²⁰ D. Zwick, S.K. Bonsu, A. Darmody, *Putting Consumers to Work: Co-creation and New Marketing Govern-mentality*, „Journal of Consumer Culture” 2008, vol. 8, s. 163-96.

sumpcję, a Ritzer i Jurgenson koncentrują się przede wszystkim na odwróceniu znanych trendów charakteryzujących tzw. prosumpcję online i wynikającej z niej makdonaldyzacji internetu²¹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że – co charakterystyczne i wspólne dla wielu wcześniejszych rozważań – prosumpcja rozumiana była przede wszystkim jako produkcja nieodpłatna. W bardziej współczesnej interpretacji pojęcie to zostało rozszerzone, prosument to ktoś, kto partycypuje w kosztach inwestycji, ale i pobiera z niej korzyści. Można więc uznać, że prosumpcja to podjęta przez konsumenta działalność o określonej wartości, w wyniku której zostaje wytworzony produkt skonsumowany w całości lub części²², podczas gdy jego nadwyżki udostępniane są na rynku, stając się przedmiotem obrotu. Z kolei prosumentami są osoby, które konsumują i wytwarzają wartość, zarówno dla potrzeb konsumpcji własnej, jak i innych osób oraz otrzymują w tym zakresie dorozumiane lub wyraźne zachęty od organizacji zaangażowanych w proces jej wymiany²³. W efekcie system ten oferuje obfitość zasobów tam, gdzie wcześniej dominował problem niedoboru. O ile zatem tradycyjny kapitalizm (producentcki albo konsumpcyjny) opierał się na niedostatku, o tyle kapitalizm prosumencki staje się coraz bardziej światem obfitości, w którym na realizację celów przeznaczyć można nieograniczone zasoby²⁴.

2. Prosument jako uczestnik procesu wytwórczego

Reasumując dotychczasowe rozważania, warto jeszcze raz podkreślić, że w zjawisku prosumpcji chodzi o zaangażowanie konsumenta w proces produkcji do tego stopnia, iż tradycyjny podział na wytwarzanie i konsumpcję ulega rozmyciu. Odzwierciedla to podejście semantyczne, słowo prosumpcja stanowi bowiem połączenie angielskich słów *production* oraz *consumption*. W literaturze podnoszone są pojedyncze głosy, że prosumpcja prowadzi do kontroli czynników i wycisku systemu kapitalistycznego w nowym, nieznanym dotychczas wymiarze (przez nacisk na nieodpłatność robocizny i bezkosztowość produkcji)²⁵. Z perspektywy kapitalisty sytuacją lepszą od konieczności zatrudnienia nisko opłacanego pracownika jest bowiem sytuacja, w której ktoś (a zatem konsument w roli prosumenta) wykonuje określoną pracę za darmo. W kategoriach wartościowania pracy stosowanych przez Marksa, podczas gdy tradycyjny robotnik wytwa-

²¹ Ch. Xie, R.P. Bagozzi, S.V. Troye, *op. cit.*, s. 109-122; G. Ritzer, N. Jurgenson, *op. cit.*, *passim*.

²² T. Szymusiak, *Prosument – Prosumpcja – Prosumeryzm. Ekonomiczne oraz społeczne korzyści prosumpcji na przykładzie Polski oraz Niemiec (podejście naukowe)*, Wydawnictwo Bezkręsy Wiedzy, Warszawa 2015, *passim*.

²³ B. Lang, R. Dolan, J. Kemper, G. Northey, *Prosumers in times of crisis: definition, archetypes and implications*, "Journal of Service Management" 2020, doi:[10.1108/JOSM-05-2020-0155](https://doi.org/10.1108/JOSM-05-2020-0155).

²⁴ G. Ritzer, N. Jurgenson, *op. cit.* s. 20-23.

²⁵ *Ibidem*, s. 14.

rza dużą nadwyżkę wartości, konsument, pracując nieodpłatnie, wytwarza realną wartość dodatkową²⁶. Jednak generalnie prosumpcja oceniana jest raczej jako zjawisko pozytywne, a zawłaszczając coraz szersze dziedziny aktywności konsumenckiej, przynosi wymierne korzyści wszystkim stronom transakcji. Kotler zwraca w tym miejscu uwagę, że rozwój prosumpcji budzić będzie zrozumiały opór określonych grup społecznych, które wykorzystają dostępne narzędzia prawne czy ekonomiczne, by nieco wyhamować jego dynamikę. Przykładowo związki zawodowe będą wspierać skuteczniejsze egzekwowanie przepisów, aby uniemożliwić ludziom samodzielne stawianie budowli, wykonywanie prac elektrycznych czy hydraulicznych. Lekarze, wykorzystując przypisany im autorytet, będą starali się zniechęcać ludzi do kupowania produktów do samoopieki i samoleczenia. Kuratoria będą tworzyły instytucjonalne bariery dla rodzin zainteresowanych edukacją domową swoich dzieci. Ponadto część społeczeństwa, pomimo globalnych zmian zachodzących w środowisku zewnętrznym, konsekwentnie hołdować będzie bezrefleksyjnej konsumpcji opartej na wystawnym, hedonistycznym stylu życia²⁷. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, wejście w rolę prosumenta nie dokonuje się zatem w sposób automatyczny, wymaga bowiem posiadania specyficznego zestawu cech osobowościowych predysponujących do jej realizacji.

Trafny zestaw cech prosumenta przedstawili autorzy raportu dotyczącego rozwoju ekonomii współdzielenia w Polsce. Ich zdaniem współczesnego prosumenta charakteryzuje:

- wysoki stopień otwartości i zaufania do innych członków społeczeństwa;
- chęć niesienia pomocy oraz gotowość do dzielenia się;
- wrażliwość ekologiczna, rozumiana jako świadomość negatywnych skutków konsumpcjonizmu prowadzącego do nadmiernej eksploatacji zasobów i idąca za nią potrzeba dokonywania właściwych i świadomych wyborów;
- aktywność życiowa, oznaczająca stawianie celów i ukierunkowanie na realizację zróżnicowanych płaszczyzn osobistego rozwoju;
- krytyczna weryfikacja pojęcia dobrobytu oraz jakości, a także status, które nie wiążą się z ilościowym posiadaniem dóbr materialnych, lecz przede wszystkim z możliwością pozyskiwania nowych doświadczeń, nawiązywaniem relacji oraz poczuciem przynależności²⁸.

Zdaniem Mai Leszczyńskiej i Karola Łopacińskiego przeciętny prosument to człowiek relatywnie młody, o wysokich kompetencjach cyfrowych (aktywnie i twórczo

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ P. Kotler, *op. cit.*

²⁸ D. Sokołowski, S. Starzyński, B. Rok, Ł. Zgiep, *Raport Ekonomia Współpracy w Polsce 2016. Społeczność Ekonomia Współpracy*, <https://www.slideshare.net/lukaszzgiep/raport-ekonomia-wspopracy-w-polsce-2016>, (Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje część 1, <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ekonomia-wspoldzielenia-1-raport-pwc.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

z nich korzystający) i społecznych (mobilny, komunikatywny, otwarty w relacjach), przy tym posiadający ograniczony budżet wymuszający poszukiwania rozwiązań o możliwie najwyższym stopniu efektywności²⁹. Stanisław Wieteska, Iwona Dorota Czechowska i Paweł Trippner dodają, że współcześni prosumenci to przede wszystkim ludzie wykształceni, których charakteryzuje: pomysłowość, innowacyjność, operatywność, skłonność do podejmowania ryzyka oraz racjonalizatorstwo stymulowane przez dostęp do nowoczesnych technologii internetowych, informatyzację, automatyzację oraz robotyzację określonych dziedzin gospodarowania³⁰. Odmienną, węższą płaszczyznę odniesienia dla charakterystyki prosumenta proponuje Paweł Halicki, który zauważa, że prosument jest „aktywnym konsumentem, który gromadzi informacje o firmach, markach, oczekuje spersonalizowanych produktów, możliwości wpływu na produkt oraz interaktywnego charakteru konsumpcji, poprzez który dostarcza firmom informacji o postrzeganiu produktu i bierze udział w jego rozwoju”, co nie tylko wzmacnia potencjał innowacyjny, ale również buduje przewagę konkurencyjną przedsiębiorstwa. Takie podejście koresponduje z definicją prosumenta proponowaną przez Bogdana Mroza, który określa ich mianem „poszukujących konsumentów” – weryfikujących ofertę na rynku, nieufnych wobec producentów i sprzedawców, przy podejmowaniu decyzji bazujących przede wszystkim na własnym doświadczeniu³¹.

Z kolei zdaniem Kotlera, możemy wyróżnić dwa główne profile prosumenckie:

- a) zapalony hobbysta – człowiek, który większość czasu poświęca tradycyjnie na pracę jako formę wymiany, a czas wolny wypełnia hobby, które jest jakby przedłużeniem jego pracy (np. ogrodnik pasjonat);
- b) arcyprosument – człowiek propagujący filozofię prostego, samowystarczalnego stylu życia w bliskości natury, odrzucający konsumpcjonizm bazujący na masowości i nadmiernej eksploatacji zasobów³².

To co niewątpliwie łączy wymienione wyżej charakterystyki kwalifikacyjne prosumentów, jest fakt, że większość z nich wydaje się czerpać ogromną satysfakcję ze swojej autodziałalności³³.

Przyjmując jako kryterium podziału obszary aktywności prosumentów, można wyróżnić dodatkowo następujące ich grupy:

²⁹ M. Leszczyńska, K. Łopaciński, *Paradygmat prosumenta w kontekście wyzwań współczesnego rynku*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, vol. 15, no. 2/1, s. 222-224.

³⁰ S. Wieteska, I.D. Czechowska, P. Trippner, *Efektywność ekonomiczna programu Prosument dotycząca fotowoltaiki w warunkach Polski*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 10, cz. 1, s. 13.

³¹ P. Halicki, *Niesforna komunikacja*, 01.2007, www.swiatmarketingu.pl [dostęp: 09.01.2022]; B. Mróz, *Nowe trendy konsumenckie – szansa czy wyzwanie dla marketingu*, [w:] Sz. Figiel (red.), *Marketing w realiach współczesnego rynku. Implikacje otoczenia rynkowego*, PWE, Warszawa 2010, s. 64-68.

³² P. Kotler, *op. cit.*, *passim*.

³³ G. Ritzer, N. Jurgensson, *op. cit.*, s. 25.

- a) podmioty, których aktywność koncentruje się wokół opiniowania produktów i usług w przestrzeni wirtualnej;
- b) podmioty, które angażują się bezpośrednio w akcje marketingowe organizowane przez firmy, zgłaszając nowe pomysły czy realizując zaplanowane przez nią projekty;
- c) innowatorów, którzy wychodzą z własną inicjatywą, zgłaszając potencjalne rozwiązania lub nowe idee;
- d) podmioty, które ze względów oszczędnościowych lub praktycznych starają się wytwarzać dobra i usługi samodzielnie, a następnie przeznaczają je na realizację własnych potrzeb konsumpcyjnych³⁴.

Przykładem ostatniego z wymienionych typów prosumentów są podmioty zainteresowane stosunkowo nowym obszarem aktywności, czyli produkcją energii elektrycznej z wykorzystaniem tzw. fotowoltaiki. W tym kontekście za prosumenta uznaje się konsumentów produkujących energię z mikro- i małych źródeł odnawialnych, finansowanych po części ze środków własnych, jak również dotacji publicznych. Zgodnie z definicją zastosowaną przez polskiego ustawodawcę prosumentem jest odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji. Ustawodawca przy tym rozróżnia dwa rodzaje prosumentów: wirtualnego i zbiorowego. Pierwszy z nich to odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w instalacji odnawialnego źródła energii przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej w innym miejscu niż miejsce dostarczania energii elektrycznej do tego odbiorcy, która jednocześnie nie jest przyłączona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego. Natomiast za prosumenta zbiorowego energii odnawialnej uznaje się odbiorcę końcowego wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji lub małej instalacji przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego, w której znajduje się punkt poboru energii elektrycznej tego odbiorcy³⁵.

3. Sytuacja prosumenta energii odnawialnej przed 01.04.2022 r.

Początkowe założenia tworzonego na rynku energii odnawialnej modelu prosumpcji były dość przejrzyste. Stopniowe uwalnianie cen dla odbiorców indywidualnych,

³⁴ E. Szulc, *Prosumpcja jako aktywność współczesnych konsumentów – uwarunkowania i przejawy*, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171253507>, s. 2 [dostęp: 09.01.2022].

³⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, art. 27 pkt a, b, c.

zbiegające się z wejściem w życie ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE) przewidującej system stałych taryf dla mikroinstalacji i małych instalacji OZE, miał sprowokować inwestorów do indywidualnej aktywizacji w tym zakresie. Procesowi temu sprzyjały takie czynniki jak m.in. obniżenie kosztów transakcyjnych poprzez wyeliminowanie z łańcucha wartości pośredników, działanie sieciowego efektu rozproszenia, możliwości bezpośredniej dystrybucji oraz wchodzenia w interakcje z innymi uczestnikami rynku pomimo znacznego oddalenia geograficznego³⁶. Niewątpliwą zaletę uzyskanej w ten sposób energii stanowiło uniknięcie strat powstających w trakcie jej przesyłania na duże odległości. Przy takim założeniu konsument nie doświadcza, że wdraża nowe, czyste ekologicznie rozwiązania technologiczne w sposób oddolny, bez stosowania środków przymusu, to dodatkowo oddaje/sprzedaje nadwyżki energetyczne niewykorzystane w procesie autokonsumpcji. System ten opierał się na następujących zasadach. Prosument przy rozliczeniu ilościowym wyprodukowanej energii korzystał z systemu opustów w stosunku 1:0,7 / 1:0,8; nie ponosił kosztów tzw. opłaty dystrybucyjnej zmiennej; miał możliwość korzystania z systemu opustów przez 15 lat oraz rozliczenia nadwyżki energii przez 12 miesięcy. Mógł też fakultatywnie podjąć decyzję o przejściu na rozliczenie na zasadach obowiązujących dla *net-billing*'u. Zgodnie z art. 4 ustawy o OZE system opustów polegał na bezgotówkowym rozliczeniu nadwyżek energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji paneli fotowoltaicznych i wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej oraz energii pobranej przez prosumenta. Obowiązek umożliwienia prosumentom otrzymywania wynagrodzenia odzwierciedlającego wartość rynkową energii wprowadziła wcześniejsza dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. dyrektywa RED II)³⁷. Rozliczenie energii zależne było od mocy instalacji i odbywało się według wspomnianego wyżej przelicznika:

1:0,8 w przypadku mikroinstalacji nie większej niż 10 kWp,

1:0,7 w przypadku mikroinstalacji większej niż 10 kWp.

Należy podkreślić, że realizacja opartego na prosumpcji procesu dostaw energii możliwa była dzięki równoległemu, dynamicznemu rozwojowi technologii i jej upowszechnieniu, które spowodowały, że popyt i podaż komunikowały się w czasie rzeczywistym. Wynikające stąd korzyści znajdują odzwierciedlenie w danych empirycznych dotyczących dynamiki inwestycji w obszarze energii odnawialnej z prosumentem w roli głównej. System ten okazał się bowiem na tyle atrakcyjny, że liczba prosumentów na rynku fotowoltaiki wzrosła z 51 tys. w roku 2018 do około 705 tys. po trzecim kwartale 2021 r.

³⁶ D. Sokołowski, S. Starzyński, B. Rok, L. Zgiep, *op. cit., passim*.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.POL [dostęp: 14.02.2022].

Z czasem okazało się jednak, że sytuacja coraz bardziej wymyka się spod kontroli instytucjonalnej, obnażając niedostatki infrastrukturalne i brak długookresowej strategii wykorzystania oddolnych, prosumenckich inicjatyw. Z jednej strony znaczny wzrost produkcji paneli słonecznych i innych urządzeń wykorzystywanych w systemach fotowoltaicznych oraz zaangażowania prosumentów wytwarzających energię z ich wykorzystaniem doprowadził do obniżenia kosztów jednostkowych i maksymalizacji tzw. korzyści skali. Z drugiej strony niedoszacowanie rozwoju sektora i oferowanie systemów wsparcia, których utrzymanie przerosło możliwości państwa, doprowadziły do pogłębiającej się niewydolności infrastruktury energetycznej. W praktyce bowiem zastosowane ułatwienia i dopłaty doprowadziły do skoku liczby prosumentów do niemal miliona na początku 2022 r., podczas gdy strategia energetyczna zakładała, że taki poziom osiągnięty zostanie dopiero w 2030 r. Zbyt duża produkcja energii spowodowała okresowe przeciążanie sieci i automatyczne wyłączanie instalacji fotowoltaicznych³⁸. A wszystko to pomimo nasilającej się biurokratyzacji działań, ciągłej zmiany przepisów oraz zasad finansowania i redukcji puli środków przeznaczonych na ich realizację, powodujących stopniową utratę zaufania oraz ograniczenie skali inwestycji poniżej jej potencjału rozwojowego!³⁹ Działania te nie stanowiły bynajmniej wypadkowej błędów instytucjonalnych, lecz miały charakter celowych działań mających wyhamować tempo sieciowej produkcji energetycznej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że opisany problem nie powinien być zaskoczeniem, ponieważ jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, prosumpcję cechuje wysokie zindywidualizowanie końcowego efektu wytwarzania, a co za tym idzie wysokie prawdopodobieństwo możliwej utraty przez przedsiębiorstwa kontroli nad końcowym efektem procesu wytwarzania⁴⁰. Wskazują na to doświadczenia innych krajów, m.in. Czech, Słowacji, Niemiec, Włoch czy Hiszpanii. Szeroko na ten temat pisał Tapscott, według którego prosumpcja realizuje się nie tylko poprzez udostępnianie klientom odpowiednich narzędzi i materiałów, partnerstwo oraz dzielenie się wynikającymi stąd korzyściami, ale również poprzez utratę przez firmy kontroli nad produktami, które konsumenci modyfikują zgodnie z własnymi pomysłami⁴¹.

W obliczu narastających trudności podjęto zatem próbę pilnego rozwiązania problemu poprzez przerwienie na prosumenta zarówno kosztów realizacji inwestycji, jak i magazynowania energii w stopniu nieporównywalnie większym niż przewidywały to funkcjonujące do 01.04.2022 r. rozwiązania.

³⁸ *Drzwi przymknięte dla prosumentów. Czy panele przestaną się opłacać?*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia”, 15.12.2021, <https://www.rp.pl/ekonomia/art19168711-drzwi-przymknie-dla-prosumentow-czy-panele-przestana-sie-oplacac> [dostęp: 10.02.2022].

³⁹ B. Pejas, S. Bielecki, *Energetyka prosumencka w Polsce w obliczu kształtowania się krajowego ustawodawstwa energetycznego*, „Energetyka” 2017, cyt. za: S. Wieteska, I.D. Czechowska, P. Tripper, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁰ M. Leszczyńska, K. Łopaciński, *op. cit.*, s. 2.

⁴¹ D. Tapscott, N. Williamson, *op. cit.*, s. 215-216.

4. Sytuacja prosumenta energii odnawialnej po 01.04.2022 r.

Sposób rozliczenia wprowadzany od 01.04.2022 r. opiera się na systemie tzw. *net-billing*'u. Jako uzasadnienie zmiany wykorzystywany jest argument o konieczności implementacji przepisów UE. Zgodnie z założeniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (tzw. dyrektywa rynkowa), uczestnicy rynku energii, w tym także prosumenci, zobligowani są do ponoszenia opłat sieciowych⁴². Zgodnie z nowelizacją to wartość (nie jak dotychczas ilość) nadwyżki energii wypracowanej na koncie prosumenta będzie przeliczana w oparciu o specjalny algorytm na wartości pieniężne, a nie jak do tej pory na kilowatogodziny. Odejście od systemu opustów ma na celu zwiększenie tzw. autokonsumpcji energii, inwestowania w urządzenia służące do magazynowania i zarządzania energią w gospodarstwie domowym w sposób adekwatny do zapotrzebowania, ale również reagowania na bodźce cenowe w celu optymalizacji wysokości rachunków przez samych konsumentów. Innymi słowy chodzi o zmniejszenie nadwyżek tzw. energii nieskonsumowanej w miejscu jej wytworzenia. Początkowo odbywać się to będzie w oparciu o ceny giełdowe po średniej cenie z miesiąca poprzedniego, jednak już od połowy 2024 r. po cenie godzinowej zgodnej z obowiązującą taryfą dynamiczną. Ministerstwo powołuje się przy tym na argument, że „Dynamicznie rosnąca liczba prosumentów w obecnym mechanizmie opustów, w przyszłości utrudni także możliwość przyłączenia do sieci elektroenergetycznej kolejnych prosumentów. Pozostawanie w tym modelu rozliczeń prosumentów wpłynie negatywnie także na sytuację obecnych prosumentów, gdyż ze względu na obciążenia sieci, ich instalacje będą podlegały automatycznym wyłączeniom”⁴³. Przejście na system *net-billing*'u ma na celu także wdrożenie na rynku energii odmiennych modeli biznesowych uwzględniających nowe podmioty, takie jak agregatorzy, którzy będą oferować usługi magazynowania oraz obrotu energią w czasie rzeczywistym⁴⁴. Nowe rozwiązania mają ponadto na celu dalsze ograniczenie rozmiarów jednostkowych inwestycji, w taki sposób by odpowiadały one przede wszystkim na potrzeby autokonsumpcji konkretnego gospodarstwa domowego, tak by skala instalacji automatycznie wykluczyła/zminimalizowała nadwyżkowe możliwości produkcyjne. Jest to zgodne z opinią byłego Ministra Energetyki-

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U.UE.L.158/125 z 14.06.2019 r., Dz.U.2021, poz. 2376 oraz Dz.U.2022, poz. 467.

⁴³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Nowe zasady rozliczeń prosumentów od 2022 roku*, Warszawa 2021, s. 6, <http://www.festiwal-ekoenergetyki.pl/download/Nowe%20zasady%20rozlicze%C5%84%20prosument%C3%B3w%20-%20informat.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

⁴⁴ *Ibidem*, s. 7.

ki Krzysztofa Tchórzewskiego, który twierdził, iż pierwotny system wsparcia dla prosumentów pozwolił im uzyskiwać dodatkowe dochody, podczas gdy sprzedaż energii przez jej najmniejszych producentów powinna mieć miejsce w „sytuacjach nadzwyczajnych, nadzwyczajnego nasłonecznienia”⁴⁵.

Problem z prosumcją nie polega jednak tylko i wyłącznie na braku mocy przerobowych przestarzałych sieci energetycznych i problemach z magazynowaniem nadwyżek, lecz również na pieniądzech, które na prosumentach tracą sprzedawcy energii. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze autoprodukcja poprzez zmniejszenie zużycia energii z konwencjonalnego źródła obniża ich przychody. Po drugie przy odbieraniu nadwyżek prosument korzysta z upustu na opłaty dystrybucyjne. Ponieważ jednak całość tej kwoty powinna trafić do operatora, koszt dystrybucji przerzucany jest na sprzedawcę energii. System działał zatem logicznie – im bardziej zwiększała się liczba prosumentów, tym większe straty odnotowywali sprzedawcy energii⁴⁶. I dlatego musiał zostać zmieniony.

Prosumenci wchodzący na rynek po 01.04.2022 r. oprócz podwyższenia wysokości kosztów transakcyjnych oraz zmiany rozliczeń (sprzedawca będą w cenach rynkowych, za pobraną energię płacić zaś tak samo jak gospodarstwa domowe, które PV nie mają) wpływających na redukcję rentowności instalacji zmagać się będą także z koniecznością bieżącego (nie jak dotychczas jednorocznego) zarządzania specjalnym kontem, czyli tzw. „depozytem prosumenckim”. Wartość depozytu będzie ustalana na koniec miesiąca i przyporządkowywana do konta w kolejnym miesiącu kalendarzowym. Kwota zgromadzonych środków będzie mogła być rozliczona przez 12 miesięcy od dnia przypisania. Po upływie tego okresu prosument otrzyma zwrot niewykorzystanych środków, ale tylko do 20% wartości energii elektrycznej wprowadzonej do sieci w miesiącu kalendarzowym, którego dotyczy zwrot nadpłaty. Pozostałe zgromadzone oszczędności będą umarżane.

Dla kompleksowej oceny sytuacji prosumenta po wejściu w życie nowelizacji konieczne jest także uwzględnienie faktu, że obniżony zostanie próg dopłat do nowych instalacji (dotychczas 50 proc. kosztów, maksymalnie 5 tys. zł – teraz 3 tys. zł). Utrzymana zostaje natomiast możliwość odliczenia inwestycji w ramach ulgi termomodernizacyjnej. W ustawie przyjęto ponadto mechanizm dotyczący cen ujemnych. Prosument będzie mógł zawrzeć umowę umożliwiającą mu albo odłączenie mikroinstalacji albo ograniczenie wprowadzanej przez nią do sieci energii, w sytuacji gdy ceny spadną poniżej zera.

⁴⁵ M. Dziubińska, *Prosument na rynku energii w Polsce – próba oceny w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „ResearchGate” 2015, s. 10, https://www.researchgate.net/publication/307899187_Prosument_na_ryнку_energii_w_Polsce_-_proba_oceny_w_swietle_teorii_kosztow_transakcyjnych [dostęp: 09.02.2022].

⁴⁶ M. Kazimierska, *Dofinansowanie do magazynów energii 2022 – dla kogo i w jakiej wysokości?*, enerad.pl, 1.04.2022, https://enerad.pl/aktualnosci/dofinansowanie-do-magazynow-energii-2022/?fbclid=IwAR0xyZ2B-BQKzVPqXmNyn4BLFMnc9V-ZFkmIw-Z_SP1OrPBoAm-S-qXhEokY [dostęp: 09.02.2022].

Reasumując, wprowadzone zmiany spowodują nie tylko wydłużenie okresu zwrotu z inwestycji, ale również zwiększą związane z nią ryzyko oraz niepewność wynikającą m.in. z trudności prognozowania cen na Rynku Dnia Następnego Towarowej Giełdy Energii.

Trudnym do obronienia argumentem jest w tym kontekście postulat realizacji nowych modeli biznesowych opartych na pośrednictwie wspomnianych wyżej agregatorów. Na dziś brakuje bowiem podmiotów przygotowanych na oferowanie tego typu usługi w systemie konkurencji, pozwalającej zachować wysokość kosztów magazynowania na poziomie ceny rynkowej. Nie ma również obecnie relatywnie tanich technologii wspomagających proces magazynowania nadwyżek energetycznych. Koszt zakupu odpowiednio akumulatora (lub jego substytutu wykorzystującego procesy termiczne, chemiczne, elektryczne lub mechaniczne), które za pomocą ładowania kumulują prąd z promieni słonecznych, inwertera zapobiegającego przeładowaniu akumulatorów oraz cofaniu się prądu do paneli lub inwertera wyspowego w przypadku instalacji *on-grid*, podwyższa nakłady na inwestycję o kilkadziesiąt tysięcy, a dla wielu gospodarstw domowych wydatek ten nie jest bagatelny. Sytuacji nie poprawia wprowadzenie nowego rodzaju dopłat do przydomowych magazynów energii, zwłaszcza że warunki, na jakich będą one przyznawane, nie zostały jeszcze określone.

Zatem argument o swobodzie wyboru partnera kontraktowego/magazyniera jest w tej sytuacji nie do obronienia. W rzeczywistości mamy do czynienia z przerzuceniem na prosumenta kosztów instalacji i magazynowania z ochłapem w postaci ewentualnego wykorzystania nadwyżek po cenach korzystnych jedynie dla rzeczywistego monopolisty, jakim jest państwo. Prowadzi to do sytuacji paradoksalnej, w której prosument karany jest za wysoką efektywność działań! Nie jest więc zaskoczeniem, że wedle ostrożnych szacunków wprowadzenie opisanych zmian systemowych na rynku energii odnawialnej spowoduje spadek inwestycji prosumenckich wykorzystujących panele fotowoltaiczne o 50-70%.

Tymczasem z badań nad efektywnością ekonomiczną paneli fotowoltaicznych wynika, że inwestycja tego typu jest rentowna, w sytuacji gdy: energia produkowana jest na własne potrzeby, przy współistniejącej możliwości sprzedaży nadwyżek do sieci dystrybucyjnej; dofinansowanie do ich zakupu i instalacji wynosi co najmniej 50% całości; występuje nierównomierne traktowanie pod względem stosowanych stóp dyskontowych korzystających z tzw. stóp gwarantowanych (FIT) dla prosumentów i dla systemu aukcyjnego. Dodatkowo, końcowa efektywność ekonomiczna uzależniona jest w wysokim stopniu od cen energii sprzedawanej i nabywanej. Inwestowanie w panele fotowoltaiczne jest natomiast nieopłacalne wówczas, gdy całość wyprodukowanej energii sprzedawana jest na zewnątrz⁴⁷.

⁴⁷ S. Wieteska, I.D. Czechowska, P. Trippner, *op. cit.*, s. 17.

Zakończenie

Jak wskazywał Toffler, zjawisko prosumpcji polega na scaleniu dwóch ról, konsumenta i producenta, nie mamy tu więc do czynienia z tradycyjnie pojmowanym rynkiem opartym na transakcjach popytu i podaży. Oznacza to jednocześnie wyraziste przewartościowanie roli samego konsumenta: z biernego odbiorcy dóbr i usług w aktywnego uczestnika sektora wytwórczego oraz pojawienie się nowych modeli biznesowych dostosowujących strukturę procesu produkcyjnego do specyfiki zarządzania energią rozproszoną. Odnotowany na polskim rynku początkowy wzrost skali inwestycji prosumenckich z wykorzystaniem fotowoltaiki prowokowany Proszę zostawić jak jest był korzystnym systemem rozliczeń nadwyżek energetycznych oraz stosunkowo wysoką kwotą dofinansowania. Jednak zmiany wprowadzane od 01.04.2022 r. cofają rynek energii prosumenckiej właściwie do punktu wyjścia. Według ostrożnych szacunków zredukują one poziom inwestycji w tym obszarze o 50-70%. Działania te uznać należy za celowe, spowodują bowiem rozwiązanie problemów przeciążenia sieci w sposób przewrotny, a przy tym skuteczny – przez zaniechanie. Podjęta w tej publikacji dyskusja dotycząca rozwiązań systemowych oraz widocznej deprecjacji roli prosumenta tak naprawdę stanowi pretekst do zmierzenia się z kolejnym, głębszym pytaniem. W jakim kierunku zmierza polska polityka energetyczna? Polityka, zgodnie z którą tłamsi się zaangażowanie prosumentów w sferze ekologicznego wytwarzania energii, a jednocześnie wprowadza po raz wtóry dopłaty dla gospodarstw domowych bazujących na ogrzewaniu węglowym, całkowicie wbrew poszanowaniu wymogów środowiskowych i jakiegokolwiek perspektywicznej strategii klimatycznej.

Bibliografia

Źródła

- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2015 r. poz. 478.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2021 r. poz. 2376.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 158/125 z 14.06.2019 r.

Literatura

- Beer D., Burrows R., *Sociology and, of and in Web 2.0: Some Initial Considerations*, "Sociological Research Online" 2007, vol. 12, iss. 5.

- Figiel S. (red.), *Marketing w realiach współczesnego rynku. Implikacje otoczenia rynkowego*, PWE, Warszawa 2010.
- Keen A., *Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution Is Dividing, Diminishing, and Disorienting Us*, "Intersect" 2013, vol. 6, no 2.
- Kotler P., *The Prosumer Movement: a New Challenge For Marketers*, "Advances in Consumer Research" 1986, vol. 13.
- Lang B., Dolan R., Kemper J., Northey G., *Prosumers in times of crisis: definition, archetypes and implications*, "Journal of Service Management" 2020, doi:10.1108/JOSM-05-2020-0155.
- Leszczyńska M., Łopaciński K., *Paradygmat prosumenta w kontekście wyzwań współczesnego rynku*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, vol. 15, no. 2/1.
- McLuhan M., Nevitt B., *Take Today: The Executive as Dropout*, B.J. Harcourt, Boston 1972.
- Michel S., *Prosuming-Marketing. Konzeption und Anwendung*, Bern–Stuttgart–Wien 1997.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V., *Co-opting customer competence*, "Harvard Business Review" January-February 2000, vol. 78.
- Szymusiak T., *Prosument – Prosumpcja – Prosumeryzm, Ekonomiczne oraz społeczne korzyści prosumpcji na przykładzie Polski oraz Niemiec (podejście naukowe)*, Wydawnictwo Bezkręsy Wiedzy, Warszawa 2015.
- Tapscott D., Williams A., *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Atlantic Books, Londyn 2006.
- Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1985.
- Wieteska S., Czechowska I.D., Trippner P., *Efektywność ekonomiczna programu Prosument dotycząca fotowoltaiki w warunkach Polski*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 10, cz. 1.
- Xie Ch., Bagozzi R.P., Troye S.V., *Trying to prosume: toward a theory of consumers as co-creators of value*, "Journal of the Academy of Marketing Science" 2008, vol. 36.
- Zwick D., Bonsu S.K., Darmody A., *Putting Consumers to Work: Co-creation and New Marketing Governmentality*, "Journal of Consumer Culture" 2008, vol. 8.

Internet

- Drzwi przymknięte dla prosumentów. Czy panele przestaną się oplacać?*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia”, 15.12.2021, <https://www.rp.pl/ekonomia/art19168711-drzwi-przymkniete-dla-prosumentow-czy-panele-przestana-sie-oplacac>.
- Dziubińska M., *Prosument na rynku energii w Polsce – próba oceny w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, Research Gate, 2015, https://www.researchgate.net/publication/307899187_Prosument_na_ryнку_energii_w_Polsce_-_proba_oceny_w_swietle_teorii_kosztow_transakcyjnych.
- Halicki P., *Niesfora komunikacja*, 01.2007, www.swiatmarketingu.pl.
- Kazimierska M., *Dofinansowanie do magazynów energii 2022 – dla kogo i w jakiej wysokości?*, enerad.pl, 1.04.2022, https://enerad.pl/aktualnosci/dofinansowanie-do-magazynow-energii-2022/?fbclid=IwAR0xy-Z2BBQKzVPqXmNyn4BLFMnc9V-ZFkmIw-Z_SP1OrPBoAm-S-qXhEokY.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Nowe zasady rozliczeń prosumentów od 2022 roku*, Warszawa 2021, <http://www.festiwal-ekoenergetyki.pl/download/Nowe%20zasady%20rozlicze%C5%84%20prosument%C3%B3w%20-%20informato.pdf>.

- Ritzer G., Jurgenson N., *Production, Consumption, Prosumption. The nature of capitalism in the age of the digital 'prosumer'*, "Journal of Consumer Culture" 2020, vol. 10, iss. 1, http://www.ericlhu.com/uploads/9/1/2/1/91214674/sts_week_11_ritzer_prosumer_capitalism.pdf.
- Sokołowski D., Starzyński S., Rok B., Zgiep Ł., *Raport Ekonomia Współpracy w Polsce 2016. Społeczność Ekonomia Współpracy*, <https://www.slideshare.net/lukaszZgiep/raport-ekonomia-wspolpracy-w-polsce-2016>, (Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje część 1, <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ekonomia-wspoldzielenia-1-raport-pwc.pdf>.
- Szulc E., *Prosumpcja jako aktywność współczesnych konsumentów – uwarunkowania i przejawy*, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171253507>.

Jan Hoffmann*

*Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg*ORCID: [0000-0001-5687-1786](https://orcid.org/0000-0001-5687-1786)

Europejski Zielony Ład, prawo europejskie i Łużyce

The European Green Deal, European law and Lusatia

Streszczenie

Zielony Ład jest „zieloną ofertą” Komisji Europejskiej. Skierowany jest on nie tylko do 27 państw członkowskich UE, ale także do obywateli Unii. To, jakie znaczenie ma Zielony Ład dla polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego Łużyc, było tematem pierwszego Polsko-Niemieckiego Spotkania Energetycznego Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr dnia 23 września 2021 r. w Sprembergu (Niemcy).

Słowa kluczowe

Zielony Ład, Fit for 55, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Abstract

The “Green Deal” is a “green offer” from the European Commission. It is aimed not only at the 27 EU Member States, but also at the EU citizens. The meaning of the “Green Deal” for the German-Polish border region of Lusatia was discussed at the first German-Polish energy get-together of the Euroregion Spree-Neiße-Bober/Sprewa-Nysa-Bóbr on September 23, 2021 in Spremberg (Germany).

Keywords

Green Deal, Fit for 55, Just Transition Fund (JTF)

Zielony Ład to – w dosłownym tłumaczeniu – „zielona oferta” Komisji Europejskiej. Jest ona skierowana nie tylko do 27 państw członkowskich UE, ale także do około 500 milionów obywateli Unii, w tym również do Państwa oraz do mnie. Nie trzeba studiować prawa, żeby wiedzieć, że każda oferta wymaga przyjęcia przez oznaczonego adresata. Tak samo jest z Zielonym Ładem. Ale co kryje się za tą ofertą? Co jest właściwie do przyjęcia? Na te pytania postaram się udzielić odpowiedzi. Dziękuję za zaproszenie na inaugurację polsko-niemieckiego cyklu Spotkań Energetycznych, w którym biorę

* Opatrzony przypisami referat wygłoszony na pierwszym polsko-niemieckim Spotkaniu Energetycznym Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr dnia 23 września 2021 r. w Sprembergu, *Der „Grüne Deal”, das Europarecht und die Lausitz*. Tłum. na jęz. polski Diana Stypuła.

udział jako przedstawiciel Brandenburskiego Uniwersytetu Technicznego Cottbus-Senf-tenberg (BTU), gdzie wykładam prawo ochrony środowiska i prawo europejskie.

1. Zielony Ład? O czym mowa?

Zielony Ład – COM(2019) 640 final¹ – to obejmujący ok. 35 stron tzw. komunikat Komisji Europejskiej z grudnia 2019 r. Nie stanowi on aktu prawnego; jest jedynie propozycją Komisji skierowaną do organów legislacyjnych UE, wzywającą do „zatwierdzenia” proponowanych przez nią inicjatyw politycznych, ich propagowania, a tym samym do wcielenia Zielonego Ładu w życie.

2. Jaki jest cel Zielonego Ładu?

Pod względem treści jest to pilna rekomendacja dla nowej – dla wielu rewolucyjnej – „strategii wzrostu” UE, której celem jest całkowita dekarbonizacja rynku wewnętrznego. Intencją jest stworzenie gospodarki daleko różniącej się od dotychczasowej. Aby powstrzymać postępujące zmiany klimatyczne spowodowane przez człowieka, do roku 2050 w UE powinna nastąpić całkowita redukcja unijnych emisji gazów cieplarnianych netto. Proces ten powinien iść w parze z oddzieleniem wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów, jak sugerował to „Klub Rzymski” w swej publikacji *Granice wzrostu*² już na początku lat 70. Z punktu widzenia wielu naukowców propozycje Komisji są jednak w rzeczywistości opóźnione o 50 lat, nawet jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż Wspólnota Europejska, a później UE, począwszy od lat 90., przygotowały i wdrożyły szereg strategii redukcji gazów cieplarnianych³. Jak dotąd działania te nie doprowadziły do „dekarbonizacji” gospodarki, a jedynie do redukcji o ok. 25% w stosunku do poziomu z 1990 r.

Ponadto, aby nie pozostawić w tyle żadnego z państw członkowskich ani regionu, transformacja gospodarki powinna być sprawiedliwa i oparta na zasadzie inkluzywności.

3. Plan i kierunki działań

3.1. Zarys

Zielony Ład zawiera swoistą „mapę” wskazującą drogę do wdrożenia najważniejszych strategii i działań koniecznych do osiągnięcia zerowego poziomu emisji.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, Bruksela, dnia 11.12.2019 r.

² D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972.

³ Zob. J. Hoffmann, *Herausforderung Klimaschutz*, Nomos, Baden-Baden 2007, s. 75 i n.

Od strony prawnej obejmuje to:

- europejskie prawo klimatyczne, wskazujące ramy prawne do osiągnięcia celu w postaci gospodarki neutralnej dla klimatu,
- wysokobudżetowy Fundusz UE na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, służący wspieraniu regionów w procesie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.

Bardziej polityczny charakter mają natomiast:

- tzw. dyplomacja Zielonego Ładu, służąca realizacji zewnętrznego wymiaru Zielonego Ładu wobec państw spoza UE,
- Europejski Pakt na rzecz Klimatu, skierowany do wszystkich obywateli UE.

3.2. Przebieg – co się wydarzyło do tej pory?

Od momentu opublikowania rekomendacji Komisji pod koniec 2019 r. minęło półtora roku⁴. Pomimo obiektywnych trudności w związku z kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa (COVID-19) Komisji udało się w międzyczasie wdrożyć ustalony plan i zrealizować założone cele: w czerwcu 2021 r. weszło w życie nowe prawo klimatyczne UE⁵, a także został przyjęty Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁶. Obie inicjatywy wymagały zgody państw członkowskich w Radzie UE oraz Parlamentu Europejskiego. Z wyjątkiem Polski wszystkie państwa członkowskie UE zatwierdziły w grudniu 2019 r. cel polegający na osiągnięciu przez Unię neutralności klimatycznej do roku 2050⁷. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki zaproponował przyjęcie celu neutralności klimatycznej dla Polski na rok 2070⁸. Wszyscy wiemy dlaczego: z uwagi na polski węgiel i Polską Grupę Energetyczną S.A.

a) Europejskie prawo klimatyczne i Fit for 55

Europejskie prawo klimatyczne⁹ jako „serce Zielonego Ładu”¹⁰ zostało „przeferrowane” pod koniec czerwca 2021 r. na podstawie – budzącego kontrowersje – art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W ten sposób oparty na

⁴ Według daty wygłoszenia referatu.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021 r.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

⁷ Posiedzenie Rady Europejskiej (12 grudnia 2019 r.) – Konkluzje = CO EUR 31 CONCL 9, EUCO 29/19, I.

⁸ Zob. Spiegel z dnia 13.12.2019 r., <https://www.spiegel.de/politik/ausland/cu-staaten-einigen-sich-auf-klimaziel-fuer-2050-ohne-polen-a-1301054.html> [dostęp: 18.02.2022].

⁹ Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021 r.

¹⁰ Tak Ursula von der Leyen; zob. także T. Schuelken, B. Sichla, *Das Europäische Klimagesetz – Inhalt, Rechtsfragen und Ausblick*, „UPR“ 2021, nr 1, s. 1, z dalszymi przypisami.

pierwotnym europejskim prawie ochrony środowiska cel w postaci neutralności klimatycznej w UE stał się wiążący prawnie. Regulacja nie wymagała akceptacji Polski, ponieważ wymieniona podstawa prawna nie wymaga jednomyślności w Radzie. Nie wchodząc w szczegóły, mogę jednak nadmienić, iż w tej kwestii można by było zająć odmienne stanowisko prawne, ponieważ przyjęta regulacja dotycząca neutralności klimatycznej może, przynajmniej pośrednio¹¹, wpływać zarówno na wolny „wybór źródła energii przez dane państwo członkowskie, jak i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” (słowo kluczowe: odejście od węgla). W takiej konstelacji zaś art. 192 ust. 2 pkt 1 lit. c) TFUE wymaga już jednomyślności w Radzie. Nie jest mi wiadomym, czy Polska na tej podstawie będzie kwestionować europejskie prawo klimatyczne przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, ale jest to do pomyślenia. „Złośliwi” mogliby argumentować, że taki, a nie inny wybór podstawy prawnej umożliwił „pominięcie” stanowiska Polski w sprawie.

Zgodnie z przyjętym prawem klimatycznym tymczasowym celem UE do roku 2030 jest osiągnięcie 55% redukcji emisji w porównaniu z poziomami z 1990 r. W jaki sposób cel ten powinien zostać osiągnięty, Komisja ogłosiła w swoim komunikacie COM(2021) 550 final z lipca 2021 r., wymownie zatytułowanym „Fit for 55”¹². Pakiet, zwany w Polsce „Gotowi na 55”, obejmuje łącznie osiem propozycji rozszerzenia istniejących aktów prawnych i pięć nowych inicjatyw dla różnych obszarów polityki i sektorów gospodarki, a mianowicie klimatu, energii i paliw, transportu, budynków, użytkowania gruntów i leśnictwa.

b) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Rozporządzenie UE 2021/1056¹³ ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wydane zostało na tydzień przed przyjęciem europejskiego prawa klimatycznego. Na podstawie prawnej rozporządzenia wybrany został art. 175 akapit 3 TFUE, dotyczący polityki spójności. Także w tym przypadku nie była wymagana zgoda Polski, ponieważ przyjęcie regulacji wymagało zwykłej większości w Radzie (zwykła procedura ustawodawcza).

Zgodnie z rozporządzeniem Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji („Just Transition Fund”) został ustanowiony w celu „zapewnienia wsparcia dla ludności, gospodarek i środowiska na terytoriach, które mierzą się z poważnymi wyzwaniem społeczno-gospodarczymi wynikającymi z procesu transformacji w kierunku [...] neutralnej

¹¹ W tym rozumieniu T. Schuelken, B. Sichla, *op. cit.*, s. 2.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final, Bruksela, dnia 14.7.2021 r.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050”¹⁴. Adresatem regulacji są przede wszystkim regiony węglowe w Niemczech i w Polsce. UE zamierza przeznaczyć na ten cel 17,5 mld euro. Przydział środków dla poszczególnych państw członkowskich nastąpić ma na podstawie Załącznika I do rozporządzenia. Zgodnie z nim Niemcy otrzymają 12,88%, a Polska 20,00% środków z funduszu. Kwotowo oznacza to łącznie 2,25 mld euro dla Niemiec i 3,5 mld euro dla Polski. Choć mowa o pokaźnych sumach, w przypadku Polski istnieje pewien haczyk: w rozporządzeniu jest klauzula, którą chciałbym – nie oceniając – nazwać „klauzulą polską”. Chodzi o art. 7 rozporządzenia dotyczący warunkowego dostępu do zasobów, który brzmi: „(1) W przypadku, gdy państwo członkowskie nie zobowiązało się do realizacji celu zakładającego osiągnięcie przez Unię neutralności klimatycznej [...], udostępnia się [...] tylko 50% rocznych alokacji dla tego państwa członkowskiego [...]. (3) Jak tylko państwo członkowskie zobowiąże się do realizacji celu zakładającego osiągnięcie przez Unię neutralności klimatycznej do roku 2050, może ono przedłożyć wniosek o zmianę [...] oraz uwzględnić alokacje nieobjęte programowaniem [...]”.

W praktyce oznacza to, że Polska może ubiegać się tylko o połowę z 3,5 mld euro, ponieważ nie zobowiązała się do tej pory do osiągnięcia neutralności pod względem gazów cieplarnianych do 2050 r. Ponadto środki z funduszu są wyraźnie powiązane z „promowaniem przechodzenia na działania niskoemisyjne i wspierające odporność na zmianę klimatu”¹⁵, dlatego też ani elektrownie węglowe i gazowe, ani elektrownie jądrowe nie spełniają kryteriów uzyskania wsparcia¹⁶.

Wynikająca z tego dla polskiego rządu presja polityczna i gospodarcza wydaje się być ogromna – co jest zabiegiem zamierzonym przez inne państwa członkowskie UE. Z taktycznego punktu widzenia projekt¹⁷ rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji takiej klauzuli jeszcze nie zawierał. Czas pokaże, czy polski rząd ulegnie presji ze strony reszty UE, czy nie.

Znaczna jest również presja czasowa dla obu państw członkowskich – Niemiec i Polski: zgodnie bowiem z art. 11 rozporządzenia warunkiem skorzystania ze środków funduszu jest jak najszybsze opracowanie tzw. terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Ustęp 1 art. 11 rozporządzenia stanowi: „Państwa członkowskie przygotowują, wspólnie z odpowiednimi władzami lokalnymi i regionalnymi z danych terytoriów, co najmniej jeden terytorialny plan sprawiedliwej transformacji obejmujący do-

¹⁴ Art. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1056.

¹⁵ Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, s. 20.

¹⁶ Zob. katalog wyłączeń z zakresu wsparcia, art. 9 rozporządzenia (EU) 2021/1056.

¹⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final, Bruksela, dnia 14.01.2020 r.

tknięte skutkami transformacji terytorium lub terytoria [...], zgodnie z wzorem określonym w załączniku II”.

c) Dyplomacja Zielonego Ładu

W uzupełnieniu regulacji prawnych Zielony Ład przewiduje również szereg środków i strategii o charakterze politycznym. Do takich należy skierowana na współpracę z państwami trzecimi tzw. dyplomacja Zielonego Ładu UE. Zgodnie z przyjętymi w tym względzie konkluzjami, polityka zagraniczna UE powinna promować ambitne strategie środowiskowe, klimatyczne i energetyczne na całym świecie, a tym samym przyczynić się do zobowiązania się również krajów spoza UE do celu, jakim jest neutralność pod względem emisji gazów cieplarnianych. Jako środek nacisku dla krajów spoza UE przewidziano tzw. mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w wybranych sektorach, mający na celu zmniejszenie ryzyka ucieczki emisji. Dzięki temu ceny importowanych wyrobów odzwierciedlać będą wielkość emisji związanych z ich wyprodukowaniem. Należy dodać, iż środek ten powinien być zaprojektowany w taki sposób, aby był zgodny z zasadami Światowej Organizacji Handlu i innymi zobowiązaniami międzynarodowymi UE¹⁸.

d) Europejski Pakt na rzecz Klimatu

Kolejną, nie mniej ważną inicjatywą wynikającą z realizacji Zielonego Ładu jest skierowany do obywateli UE Europejski Pakt na rzecz Klimatu. Zgodnie z polityką Zielonego Ładu: „Uczestnictwo i zaangażowanie opinii publicznej i wszystkich zainteresowanych stron ma kluczowe znaczenie dla powodzenia Europejskiego Zielonego Ładu. Ostatnie wydarzenia polityczne pokazują, że przełomowe przedsięwzięcia polityczne kończą się powodzeniem jedynie wtedy, gdy obywatele są w pełni zaangażowani w ich opracowywanie. Ludzie martwią się o swoje miejsca pracy, czy będą w stanie ogrzać swój dom i o to, jak związać koniec z końcem, i instytucje UE powinny z nimi współpracować, jeżeli Zielony Ład ma odnieść sukces i doprowadzić do trwałych zmian. Obywatele są i powinni pozostać siłą napędową transformacji”¹⁹.

W tym celu Komisja uruchomiła Europejski Pakt Klimatyczny w 2020 r.²⁰, chcąc przy tym skoncentrować się na trzech rodzajach współpracy ze społeczeństwem. Dotyczą one:

- udostępniania i podnoszenia świadomości społeczeństwa,
- tworzenia wirtualnych przestrzeni, w których obywatele mogą wyrażać swoje pomysły i wspólnie pracować nad ambitnymi działaniami na szczeblu lokalnym,
- budowania zdolności w celu ułatwiania inicjatyw oddolnych dotyczących zmiany klimatu i ochrony środowiska.

¹⁸ Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 27.

²⁰ Zob. European Climate Pact, https://europa.eu/climate-pact/index_pl [dostęp: 18.02.2022].

Pakt opiera się na organizowanych przez Komisję dialogach obywatelskich w całej UE. Również my, dzisiaj, jesteśmy częścią tej inicjatywy. Dlatego na zakończenie chciałbym wskazać, jak my – lokalne środowisko naukowe – możemy przyczynić się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu.

4. BTU i Zielony Ład

Zielony Ład postuluje również „mobilizację badań naukowych i promowania innowacji”²¹. Kto może lepiej sprostać tym celom na niemieckich Łużycach, jak nie Brandenburski Uniwersytet Techniczny w Cottbus-Senftenberg? W dalszej części przedstawię dwa przykłady.

4.1. Centrum Hybrydowych Systemów Elektrycznych Cottbus

Jednym z planów BTU jest obecnie utworzenie unikalnego centrum badań nad hybrydowymi napędami elektrycznymi²². Planowane centrum nosi nazwę Centrum Hybrydowych Systemów Elektrycznych Cottbus (CHESCO). Główne obszary badawcze tej jednostki to systemy hybrydowo-elektryczne i elektryczne w dziedzinie lotnictwa, kolei i dróg. Dzięki CHESCO powstaną – oparte na pełnej cyfryzacji wszystkich procesów rozwojowych, produkcyjnych, eksploatacyjnych i konserwacyjnych – centrum produkcyjne do stosowania innowacyjnych technologii produkcyjnych, a także centrum z najnowocześniejszymi możliwościami testowania opracowanych nowych systemów i prototypów.

4.2. Łużycki Park Naukowy

Kolejnym projektem, finansowanym przez rząd federalny dotacją w wysokości 300 mln euro, jest budowa parku naukowego w Cottbus, obejmującego między innymi klaster „transformacja energetyczna i dekarbonizacja”. Tzw. Łużycki Park Naukowy ma zapewnić miejsce pracy i umożliwić prowadzenie badań naukowych 1500 naukowcom. Powinien on zapewnić przestrzeń badawczą uczelni, instytutom pozauczelnianym i przedsiębiorstwom badawczym, a także wspierać je w sieciowaniu w zachodzącej przemianie strukturalnej regionu²³. Dzięki projektom dotyczącym zmian strukturalnych i osiedlaniu się instytutów pozauniwersyteckich i federalnych kampus w Cottbus powinien stać się jedną z najbardziej dynamicznych lokalizacji naukowych w Niemczech²⁴.

²¹ Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, s. 22.

²² Zob. <https://www.b-tu.de/chesco> [dostęp: 18.02.2022].

²³ Zob. <https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/wissenschaft-in-brandenburg-warum-cottbus-300-millionen-euro-fuer-einen-wissenschaftspark-bekommt-58374275.html> [dostęp: 18.02.2022].

²⁴ Tak zakłada plan rozwoju uczelni na lata 2021-2026 – „Hochschulentwicklungsplan BTU 2021-2026“.

4.3. Aktualne projekty w ramach programu INTERREG z Uniwersytetem Zielonogórskim

Będąc uczelnią europejską i współzałożycielem sieci „European University for Customised Education” (EUNICE)²⁵, BTU współpracuje z wieloma instytucjami z Polski, m.in. z Politechniką Poznańską. Jeśli chodzi o współpracę uniwersytecką w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr to podkreślenia wymagają trzy projekty, realizowane obecnie w ramach programu unijnego INTERREG we współpracy z Uniwersytetem Zielonogórskim, w następujących dziedzinach:

- technologie magazynowania energii i efektywność energetyczna²⁶,
- magazynowanie energii w przyszłości²⁷,
- rozwój zorientowanej na zastosowania w praktyce transgranicznej sieci kompetencji w zakresie transferu wiedzy i technologii w dziedzinie budowy konstrukcji lekkich²⁸.

Bibliografia

Prawo Unii Europejskiej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021.

Posiedzenie Rady Europejskiej (12 grudnia 2019 r.) – Konkluzje = CO EUR 31 CONCL 9, EUCO 29/19, I.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, Bruksela, dnia 11.12.2019 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final, Bruksela, dnia 14.07.2021 r.

Literatura

Hoffmann J., *Herausforderung Klimaschutz*, Nomos, Baden-Baden 2007.

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W., *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972.

Plan rozwoju uczelni na lata 2021-2026 – „Hochschulentwicklungsplan BTU 2021-2026“.

²⁵ Zob. <https://eunice-university.eu> [dostęp: 18.02.2022].

²⁶ Szczegóły na <https://interregva-bb-pl.eu/9893-2/> [dostęp: 18.02.2022].

²⁷ Szczegóły na <https://interregva-bb-pl.eu/85038490-2/> [dostęp: 18.02.2022].

²⁸ Szczegóły na <https://interregva-bb-pl.eu/85038336-2/> [dostęp: 18.02.2022].

Schuelken T., Sichla B., *Das Europäische Klimagesetz – Inhalt, Rechtsfragen und Ausblick*, „UPR“ 2021, nr 1.

„Spiegel“ z dnia 13.12.2019 r., <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-staaten-einigen-sich-auf-klimaziel-fuer-2050-ohne-polen-a-1301054.html>.

Internet

Center for Hybrid Electric Systems Cottbus (chesco), <https://www.b-tu.de/chesco>.

Die Kooperation der Wissenschaftspartner in der Ausbildung und beim Wissenstransfer im Bereich der Energiespeichertechnologien und der Energieeffizienz in der Region SNB, zob. <https://interregva-bb-pl.eu/9893-2/>.

Energiespeicher der Zukunft in der Region Spree-Neisse-Bober, <https://interregva-bb-pl.eu/85038490-2/>.

European Climate Pact, https://europa.eu/climate-pact/index_pl.

European University for customised education, zob. <https://eunice-university.eu>.

Grenzen überwinden mit Schlüsseltechnologien – nachhaltige Entwicklung eines grenzüberschreitenden Kompetenznetzwerkes zum Wissens- und Technologietransfer auf dem Gebiet des Anwendungsorientierten Leichtbaus, <https://interregva-bb-pl.eu/85038336-2/>.

Warum Cottbus 300 Millionen Euro für einen Wissenschaftspark bekommt, <https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/wissenschaft-in-brandenburg-warum-cottbus-300-millionen-euro-fuer-einen-wissenschaftspark-bekommt-58374275.html>.

Małgorzata Kozłowska*

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*ORCID: [0000-0003-1766-6901](https://orcid.org/0000-0003-1766-6901)

Potencjał Dolnego Śląska w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Lower Silesia's potential in achieving climate neutrality by 2050

Streszczenie

W dobie kryzysu klimatycznego niezbędne są wspólne i kompleksowe działania zmierzające do zapobiegania temu zjawisku. Jednym z postulatów Europejskiego Zielonego Ładu jest przeciwdziałanie globalnemu ociepleniu poprzez wprowadzenie tzw. neutralności klimatycznej do 2050 r., czyli zerowej emisji dwutlenku węgla. Planowana integracja systemu energetycznego na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym ma służyć zapewnieniu, aby wszystkie polityki UE przyczyniały się do osiągnięcia tego celu, a wszystkie sektory odgrywały w tym procesie określoną rolę. Chociaż integracja systemu energetycznego jest w początkowej fazie realizacji, to Dolny Śląsk dysponuje obecnie potencjałem zmierzającym do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Są to działania efektywne i bezpieczne dla środowiska, a jednocześnie ukierunkowane na istotne cele, jakimi są czystsza planeta i silniejsza gospodarka.

Słowa kluczowe

zintegrowany system energetyczny, Europejski Zielony Ład, neutralność klimatyczna

Abstract

In times of climate crisis, concerted and comprehensive actions aimed at preventing this phenomenon are indispensable. One of the postulates of the European Green Deal is to counteract global warming by introducing the so-called climate neutrality by 2050, i.e. zero carbon emissions. The planned integration of the energy system, at EU, national and regional level, aims to ensure that all EU policies contribute to this, and that all sectors play a role in the process. Although the integration of the energy system is in the initial phase of implementation, Lower Silesia currently has the potential to achieve climate neutrality. These are effective and safe activities for the environment, and at the same time focused on the important goals of a cleaner planet and a stronger economy.

Keywords

integrated energy system, European Green Deal, climate neutrality

* Autorka jest adiunktem w Zakładzie Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego; swoje zainteresowania badawcze skupia wokół korupcji w administracji publicznej, zadań administracji świadczącej, pogranicza prawa administracyjnego oraz osobowego prawa administracyjnego; wykonuje zawód adwokata.

Wstęp

Komisja Europejska, ogłaszając w grudniu 2019 r. założenia Europejskiego Zielonego Ładu, rzuciła rękawicę zmianom klimatycznym. Zauważając pilną potrzebę transformacji, której założeniem jest „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych”¹, poprzeczkę w zakresie osiągnięcia tych celów, w perspektywie kolejnych trzydziestu lat, zawieszono bardzo wysoko.

Jednym z tzw. ambitnych celów zielonej ewolucji jest osiągnięcie neutralności klimatycznej opartej przede wszystkim na redukcji gazów cieplarnianych i emisji CO₂. Priorytetem stało się obniżanie emisyjności systemu energetycznego i dążenie do stworzenia sektora bazującego w znacznej mierze na źródłach odnawialnych, przy jednoczesnej dekarbonizacji i obniżeniu emisyjności sektora gazu. Wskazano także, że zapotrzebowanie w przyjazną środowisku energię powinno być zarówno bezpieczne, jak i przystępne cenowo dla Europejczyków i przedsiębiorstw. „Proces ten pociągnie za sobą głębokie zmiany, dlatego kluczowe znaczenie dla skuteczności nowych polityk i ich akceptacji będzie miało czynne zaangażowanie i zaufanie społeczeństwa. Potrzebny jest nowy pakt, który zjednoczy obywateli w ich różnorodności, i w ramach którego władze krajowe, regionalne i lokalne, społeczeństwo obywatelskie i sektor przemysłowy będą ściśle współpracować z instytucjami i organami doradczymi UE”².

Za wdrożenie założeń Zielonego Ładu odpowiedzialne będą nie tylko władze krajowe, ale i regionalne oraz lokalne. W tym kontekście należy postawić sobie pytanie, czy ta ambitna rewolucja ma szanse powodzenia na poziomie działań regionalnych. Innymi słowy czy władze regionalne dysponują zapleczem specjalistów, środków technicznych i finansowych oraz odwagą decyzyjną w realizacji zielonej wizji klimatycznej. O ile władze krajowe, będące jednocześnie graczami na arenie unijnej, powinny sobie poradzić z tym wyzwaniem w skali makro, o tyle potencjał regionu wymaga zbadania. Autorka artykułu jako Dolnoślązaczka przyjrzy się temu zagadnieniu w aspekcie działań, jakie podejmuje w dążeniu do neutralności klimatycznej jej mała, regionalna ojczyzna.

¹ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 2.

² *Ibidem*, s. 2.

1. Czy zielona transformacja jest Europie potrzebna?

W dobie kryzysu klimatycznego niezbędne są wspólne i kompleksowe działania zmierzające do zapobiegania temu zjawisku. Jest to wyzwanie, z którym musi zmierzyć się obecne pokolenie Europejczyków, ponieważ obserwowane zmiany klimatu i utrata różnorodności biologicznej mają charakter globalny i transgraniczny. Atmosfera Ziemi ulega ciągłemu ociepleniu, a spośród ośmiu milionów gatunków żyjących obecnie na naszej planecie jeden milion jest zagrożony zagładą. Lasy i oceany są zanieczyszczane i dewastowane³. Dostrzegając potrzebę pilnego działania na rzecz klimatu, Komisja Europejska w 2019 r. przedstawiła Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej obywateli. Celem zaprezentowanej strategii jest ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem.

Unia Europejska mówi wyraźnie o transformacji działań w dążeniu do zrównoważonej przyszłości, a nie o rewolucji. Jest to założenie racjonalne i godne pochwały, bowiem „wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu wymaga przemyślenia od nowa strategii politycznych w zakresie dostaw czystej energii w całej gospodarce, w sektorze przemysłu, produkcji i konsumpcji, infrastruktury na dużą skalę, transportu, żywności i rolnictwa, budownictwa, a także opodatkowania i świadczeń socjalnych. Aby móc osiągnąć zakładane cele, musimy zacząć przykładać większą wagę do ochrony i restytucji naturalnych ekosystemów, zrównoważonego wykorzystywania zasobów i poprawy zdrowia ludzkiego. To w tych dziedzinach są najbardziej potrzebne głębokie zmiany i właśnie tam transformacja może przynieść największe korzyści gospodarce, społeczeństwu i środowisku naturalnemu UE”⁴.

Jednym z postulatów Europejskiego Zielonego Ładu jest przeciwdziałanie globalnemu ociepleniu poprzez wprowadzenie tzw. neutralności klimatycznej do 2050 r., czyli zerowej emisji dwutlenku węgla⁵. Jedynym ze sposobów jej osiągnięcia jest zmniejsz-

³ Jak podaje WWF, w ciągu ostatnich 50 lat populacja dzikich zwierząt zmniejszyła się o 68%. Codziennie ludzkość dewastuje znaczne powierzchnie lasów naturalnych. Co minutę na naszej planecie ich powierzchnia kurczy się o obszar równy powierzchni 38 boisk piłkarskich. Szacuje się, że do tej pory utracono 50% obszarów naturalnych lasów. Nie lepiej wygląda sytuacja stanu mórz oraz oceanów i zamieszkujących w nich ekosystemów roślin i zwierząt. Ich wysokie zanieczyszczenie na skutek splotu substancji chemicznych i biogenych do wód, w tym ścieków, zaolejenie zwierząt to tylko niektóre przykłady degradacji tych życiodajnych i mających wpływ na klimat na ziemi akwenów, zob. Fundacja WWF Polska, <https://www.wwf.pl/> [dostęp: 04.03.2022].

⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 4.

⁵ Gazy szklarniowe obecne w atmosferze Ziemi powodują nasilenie efektu cieplarnianego, będącego przyczyną globalnego ocieplenia, czyli wzrostu średniej temperatury powierzchni naszej planety. Zgodnie z danymi Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, przeciętna temperatura na globie jest wyższa o ponad 1°C w porównaniu z okresem przedindustrialnym. W 2020 r. w Polsce wynosiła średnio 9,9°C – to więcej od przeciętnej z lat 1981-2010. Wśród konsekwencji globalne-

szenie emisji gazów szklarniowych dzięki wykorzystaniu alternatywnych źródeł energii oraz zmianie procesów w przemyśle i w rolnictwie. Komisja jednoznacznie wskazała, w jaki sposób chce osiągnąć neutralność klimatyczną⁶. W dniu 8.07.2020 r. został przedstawiony Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego⁷, gdzie wyraźnie określono warunki skutecznej i sprawiedliwej transformacji. Od tego czasu pierwsze europejskie prawo o klimacie znalazło umocowanie prawne. Jego założeniem jest zapewnienie, aby wszystkie polityki UE przyczyniały się do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej, a wszystkie sektory odgrywały w tym procesie swoją rolę. Integracja systemu energetycznego, czyli skoordynowane planowanie i eksploatacja systemu energetycznego jako całości, z uwzględnieniem poszczególnych nośników energii, infrastruktur i sektorów zużycia, to, w ocenie Komisji, droga do efektywnej, przystępnej cenowo i głębokiej dekarbonizacji europejskiej gospodarki zgodnie z porozumieniem paryskim i Agendą ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030⁸. Obejmuje ona trzy uzupełniające się i wzajemnie wspierające się pojęcia. Pierwszym z nich jest system energetyczny o bardziej zamkniętym obiegu, którego kluczowym elementem jest efektywność energetyczna, drugim – szerzej zakrojona bezpośrednia elektryfikacja sektorów zastosowań końcowych, trzecim zaś – stosowanie paliw odnawialnych i niskoemisyjnych, w tym wodoru do zastosowań końcowych, w których bezpośrednie ogrzewanie lub elektryfikacja nie są możliwe⁹.

Obecnie integracja systemu energetycznego w ramach Unii Europejskiej jest w początkowej fazie działania, jednak stanowi to istotny impuls do wdrażania zielonych, ambitnych zmian na Starym Kontynencie. Wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu wy-

go ocieplenia wymienia się topnienie lodowców powodujące wzrost poziomu morza, a tym samym powodzie i niszczenie obszarów nadmorskich. Problemem są także ekstremalne zjawiska pogodowe, prowadzące do podtopień w jednych regionach oraz do susz w innych. Te ostatnie dotyczą szczególnie Europy Południowej i Środkowej. Skutki społeczne i gospodarcze wiążą się z większą liczbą zgonów przez fale upałów, a także z kosztami wynikłymi z niszczenia infrastruktury, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Jak zaznacza Komisja Europejska, najbardziej narażone są sektory uzależnione od temperatury i opadów – rolnictwo, leśnictwo, energetyka i turystyka, zob. A. Grendys, *Sposoby na neutralność klimatyczną, czyli o co chodzi w Zielonym Ładzie*, Platforma Przemysłu Przyszłości, 02.07.2021 r., https://przemyslprzyszlosci.gov.pl/sposoby-na-neutralnosc-klimatyczna-czyli-o-co-chodzi-w-zielonym-ladzie/?gclid=EAIAIQobChMlfzWzMKs9gIV9AWiAx0SuwQKEAAYASAAEgISu_D_BwE [dostęp: 03.03.2022].

⁶ UE rozpoczęła już modernizację i transformację gospodarki w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej. W latach 1990-2018 Unia zmniejszyła emisje gazów cieplarnianych o 23%, podczas gdy jej gospodarka odnotowała wzrost o 61%. Obecna polityka zapewnia jednak tylko 60-procentową redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. Pozostaje wiele do zrobienia, a pierwszym krokiem powinno być wyznaczenie bardziej ambitnych celów klimatycznych na następną dekadę; Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 5.

⁷ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 299 final, Bruksela, 8.07.2020 r.

⁸ *Ibidem*, s. 1.

⁹ *Ibidem*, s. 3.

maga przemyslenia od nowa strategii politycznych w zakresie dostaw czystej energii w całej gospodarce, w sektorze przemysłu, produkcji i konsumpcji, infrastruktury na dużą skalę, transportu, żywności i rolnictwa, budownictwa, a także opodatkowania i świadczeń socjalnych¹⁰.

2. Rola działań na poziomie regionalnym zmierzających do osiągnięcia ambitnych celów Zielonego Ładu

Polacy przyjmują percepcję Unii Europejskiej i opowiadają się za działaniami zmierzającymi do ochrony klimatu. Jak wynika z przeprowadzonego 9.12.2019 r. sondażu, 81% badanych Polaków opowiedziało się za Europejskim Zielonym Ładem, w tym za koniecznością zapewnienia neutralności klimatycznej¹¹. Najnowsze badania Eurobarometru pokazują, że aż 30% Polaków postrzega działania zmierzające do osiągnięcia do 2050 r. neutralności klimatycznej UE przez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych jako priorytetowe w ramach realizacji strategii Europejskiego Zielonego Ładu. Natomiast aż 29% badanych priorytet przyznaje działaniom zmierzającym do zerowej emisji zanieczyszczeń, 26% zaś – zmniejszeniu zużycia energii¹². Działania te jednoznacznie wpisują się w procesy zmierzające do integracji systemu energetycznego. Komisja Europejska realizację tych działań planuje prowadzić na szczeblu unijnym, przy zaangażowaniu wszystkich państw członkowskich, krajowym, a także lokalnym – regionalnym. Wyzwania na poziomie lokalnym dotyczyć będą m.in. elektryfikacji pasażerskiego transportu drogowego, a w szczególności wymagać będą modernizacji infrastruktury sieci. Regiony odpowiedzialne będą za wprowadzenie rozwiązań w zakresie magazynowania i zapewnienia systemowi elastyczności, a także elektryfikację obszarów, które nie są połączone z siecią kontynentalną, przy jednoczesnym zapewnieniu im wsparcia technicznego i finansowego na rzecz integracji systemu energetycznego¹³.

¹⁰ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r., s. 4.

¹¹ W dniu 9.12.2019 r. Kantar Group przeprowadził sondaż telefoniczny na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 800 mieszkańców Polski, w wieku 15 i więcej lat i zwrócił się z pytaniem: „Czy poparłby Pan/Pani plan Zielonego Ładu dla Europy?”. 81% badanych osób udzieliło odpowiedzi twierdzącej, z czego najsilniejsze poparcie – 87% – wystąpiło wśród najmłodszych (15-24 lata), czyli generacji, która jest szczególnie aktywna w protestach w obronie klimatu, zob. P. Pacewicz, *81 proc. za Zielonym Ładem. 69 proc. przeciw blokowaniu go przez rząd. Sondaż jak senny koszmara PiS*, OKO.press, 12.12.2019 r., <https://oko.press/81-proc-za-zielonym-ladem/> [dostęp: 05.03.2022].

¹² Komisja Europejska, *Standardowy Eurobarometr 94, Raport krajowy, Opinia Publiczna w Unii Europejskiej, Polska*, Zima 2020-2021, s. 11, <https://api.ngo.pl/media/get/155608> [dostęp: 04.03.2022].

¹³ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 299 final, Bruksela, 8.07.2020 r., s. 12.

3. Dolny Śląsk regionalnym liderem na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej

Dolny Śląsk jest jednym z najsilniej uprzemysłowionych regionów w Polsce. Z tej przyczyny stawiane przed nim wyzwanie osiągnięcia neutralności klimatycznej i ograniczenie emisji dwutlenku węgla w przemyśle, transporcie i energetyce w tworzeniu zintegrowanego systemu energetycznego wymaga wieloaspektowych działań. Zgodnie z uchwałą nr 2184/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 9.06.2020 r. (zmienioną uchwałą nr 4060/VI/21 z dnia 21.07.2021 r.) rozpoczęto prace nad Strategią Energetyczną Dolnego Śląska – kierunkami wsparcia sektora energetycznego¹⁴. Dolny Śląsk na skutek rozwiązań, jakie zostaną wskazane w opracowywanej strategii energetycznej, ma do 2050 r. stać się regionem neutralnym klimatycznie. Osiągnięcie tego celu możliwe będzie na skutek zredukowania emisji dwutlenku węgla w gospodarce opartej na innowacyjności i konkurencyjności, osiągnięcia wysokiej efektywności energetycznej (urządzeń, budynków, a także systemów transportowych i osadniczych) z rozwiniętym systemem energetyki rozproszonej opartej na odnawialnych źródłach energii, wykorzystującym wzajemnie połączone systemy inteligentnej infrastruktury energetycznej oraz zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców regionu (bezpieczeństwo dostaw energii), w tym udziału obywateli w funkcjonowaniu systemów energetycznych¹⁵. Jak słusznie zauważył wykonawczy organ kolegialny województwa dolnośląskiego, wytyczne i działania w zakresie energetyki należy odnieść do ochrony środowiska, w tym m.in. poprawy jakości powietrza i realizacji uchwał antysmogowych, transportu – efektywnych energetycznie układów transportowych, rozwiązań systemowych w jego organizacji, w tym transportu zbiorowego – a także elektromobilności i planowania przestrzennego. Kolejną sprawą są zasady kształtowania efektywnie energetycznie struktur osadniczych oraz możliwość wykorzystania przestrzeni na cele energetyczne. Sprawy społeczno-energetyczne należy rozwiązywać z uwzględnieniem skutków transformacji energetycznej, zapobiegać ubóstwu energetycznemu, a także wspierać inicjatywy związane z energetyką rozproszoną oraz prowadzić działania informacyjne i edukacyjne. Mając również na uwadze gospodarkę wodną i odpadami – racjonalnie wykorzystywać

¹⁴ W celu opracowania dokumentu strategicznego powołany został Zespół ds. Rozwoju Energetyki Województwa Dolnośląskiego, w którego skład wchodzi przedstawiciele zarówno sektora energetyki zawodowej, klastrów energii, przedstawiciele nauki, jednostek wspierających sektor energetyki, jak również organizacji ekologicznych, <https://umwd.dolnyslask.pl/gospodarka/strategia-energetyczna-dolnego-slaska-2030/> [dostęp: 6.03.2022].

¹⁵ Załącznik nr 2 do Uchwały nr 2184/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 9.06.2020 r., *Założenia do projektu „Strategii energetycznej Dolnego Śląska – kierunków wsparcia sektora energetycznego”*, s. 4.

wodę i odpady na cele energetyczne oraz minimalizować zużycie energii w procesie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym¹⁶.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego chce przejąć rolę lokalnego lidera oraz animatora zmian i innowacji mającej na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Strategia Energetyczna Dolnego Śląska – kierunki wsparcia sektora energetycznego są co prawda nadal w fazie opracowania, jednak w regionie prowadzone są liczne działania mające na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej, co świadczy o sile i potencjale tego regionu w procesie zielonej transformacji. Można tu wymienić inicjatywy, które zostaną przedstawione poniżej.

Osiągnięcie neutralności klimatycznej możliwe jest dzięki likwidacji pieców węglowych i termomodernizacji w jednorodzinnych i wielorodzinnych budynkach mieszkalnych, budynkach użyteczności publicznej, przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych. Przykładem takiego działania jest zakrojony na szeroką skalę na terenie Wrocławia program KAWKA Plus, czyli miejski program dopłat do wymiany pieców węglowych na ekologiczne źródło ciepła, tj. na ogrzewanie elektryczne, gazowe, miejskie, olejowe czy pompę ciepła. Środki na wymianę pieca pochodzą z dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwach stałych na ogrzewanie niskoemisyjne. Dotychczas wrocławianie wymienili, z wykorzystaniem miejskich środków, już ponad 11,5 tys. pieców¹⁷.

Ponadto Dolny Śląsk jest liderem w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii takich jak pompy ciepła, panele słoneczne, farmy wiatrowe czy pompy geotermalne. Jak do tej pory na Dolnym Śląsku działają dwie duże farmy wiatrowe – Łukaszów i Modlikowice, a ich łączna moc wynosi 58 MW. W ich sąsiedztwie powstaje farma wiatrowa Taczlin, której moc ma wynieść docelowo 45,1 MW. Uruchomiono też mniejszą farmę wiatrową o mocy 3,2 MW, która jest zlokalizowana we wschodniej części województwa dolnośląskiego, w Gaju Oławskim¹⁸. Do końca trzeciego kwartału 2022 r. ma powstać także farma wiatrowa Kostomłoty, która będzie się składać z dziewięciu turbin wiatrowych. Szacowana roczna produkcja energii elektrycznej wyniesie około 84 GWh¹⁹. Co istotne, rozwój i budowa farm wiatrowych nie byłyby możliwe na tak szeroką skalę, gdyby nie działania dolnośląskich gmin, w których przyjęto miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego umożliwiające budowę elektrowni wiatrowych.

¹⁶ *Ibidem*, s. 6.

¹⁷ Centrum Informacji Urzędu Miejskiego, Zmień piec, <https://zmienpiec.pl/mapa-zlikwidowanych-piecow-wroclaw> [dostęp: 06.03.2022].

¹⁸ Gramwzielone.pl, <https://www.gramwzielone.pl/energia-wiatrowa/104701/pbdi-wykonawca-farmy-wiatrowej-na-dolnym-slasku> [dostęp: 6.03.2022].

¹⁹ *Ibidem*.

Wykorzystywane są także na terenie województwa dolnośląskiego nowe technologie jako źródła zeroemisyjnej energii w komunikacji pasażerskiej i indywidualnej komunikacji samochodowej. Na terenach większych miast regionu, m.in. Wrocławia, Legnicy, Wałbrzycha, Świdnicy, Jeleniej Góry, funkcjonują publiczne i prywatne wypożyczalnie rowerów, hulajnóg i skuterów elektrycznych. Korzystanie z tych bezemisyjnych środków transportu przełożyło się na redukcję emisji CO₂ i oszczędność paliwa, znaczna bowiem część użytkowników deklarowała ich użycie w zastępstwie samochodu. Ponadto we Wrocławiu znajdują się 123 punkty ładowania dla pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym, które zlokalizowane są w 39 miejscach²⁰. Sukcesywnie odnawiane są też tabory autobusowe oraz tramwajowe, w tym planowany jest zakup autobusów zeroemisyjnych.

4. Podsumowanie

Dolny Śląsk dysponuje potencjałem ukierunkowanym na osiągnięcie jednego z ambitnych celów Zielonego Ładu w zakresie ochrony środowiska, czyli neutralności klimatycznej do 2050 r. Podjęty i planowany na terenie regionu zestaw działań oceniać należy jako efektywny i bezpieczny, a jednocześnie ukierunkowany na istotne cele, jakimi są czystsza planeta i silniejsza gospodarka. Przejawem horyzontalnym transformacji, m.in. w omówionych sferach, jest niewątpliwie aspekt energetyczny, który ma silne konotacje gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Powiązania gospodarcze polegające na zmianie struktury zaopatrzenia odbiorców w energię pochodzącą z odnawialnych źródeł energii otwierają drogę nowym technologiom i prowadzą do uzyskania konkurencyjnych wobec obecnych opartych na węglu źródeł energii elektrycznej, ciepła i chłodu. Źródła te służą także niezależności i bezpieczeństwu energetycznemu regionu przez ich decentralizację, a także poprawie klimatu inwestycyjnego. Nadto poprawa efektywności energetycznej w regionie, pasywizacja obiektów, włączenie odnawialnych źródeł energii z odejściem od źródeł węglowych służą poprawie jakości życia mieszkańców i ich zdrowotności. Finalnie transformacja energetyczna, biorąc pod uwagę wpływ, jaki ma tworzenie zintegrowanego systemu energetycznego na środowisko, jest podstawowym narzędziem dekarbonizacji gospodarki i budynków regionu. Oznacza to zmianę szkodliwych środowiskowo źródeł węglowych na czyste i bezemisyjne systemy grzewcze i energetyczne, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza, ograniczenie emisji CO₂ oraz niskiej emisji pyłów²¹.

²⁰ A. Lewandowska, M. Mroskowiak, A. Owsikowska, W. Płachetka, A. Szlachta, *Wrocławska Strategia Rozwoju Elektromobilności*, Wrocław 2020, s. 33.

²¹ J. Lasak, A. Zemska, *Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji dla Województwa Dolnośląskiego 2021-2030. Subregion Wałbrzyski. Wersja 2.0.*, Wrocław 2021, s. 12-13.

Dzięki wspólnemu działaniu UE jest w stanie przestawić swoją gospodarkę i społeczeństwo na nowe tory, dążąc do większej równowagi. Szczególną rolę w procesie transformacji należy przypisać regionom, bowiem na poziomie regionalnym – jak w przypadku chociażby Dolnego Śląska – można zaobserwować realne działania w tym zakresie. W ramach polityk regionalnych, przy zrozumieniu istoty i wagi zagadnienia, jakim jest powrotne „zazielenienie” środowiska, zachodzące dynamicznie zmiany w zakresie ochrony klimatu pozwalają z optymizmem myśleć o tym, że Europejski Zielony Ład nie pozostanie tylko w sferze marzeń obecnego pokolenia Europejczyków, ale będzie ich rzeczywistością.

Bibliografia

Źródła

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 299 final, Bruksela, 8.07.2020 r.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r.
- Uchwała nr 4060/VI/21 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 21.07.2021 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2021.
- Uchwała nr 2184/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 9.06.2020 r. w sprawie przystąpienia do prac nad Strategią Energetyczną Dolnego Śląska – kierunkami wsparcia sektora energetycznego.
- Załącznik nr 2 do Uchwały nr 2184/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 9.06.2020 r., *Założenia do projektu „Strategii energetycznej Dolnego Śląska – kierunków wsparcia sektora energetycznego”*.

Literatura

- Lasak J., Zemska A., *Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji dla Województwa Dolnośląskiego 2021-2030. Subregion Wałbrzyski. Wersja 2.0.*, Wrocław 2021.
- Lewandowska A., Mroskowiak M., Owsikowska A., Płachetka W., Szlachta A., *Wrocławska Strategia Rozwoju Elektromobilności*, Wrocław 2020.

Internet

- Grendys A., *Sposoby na neutralność klimatyczną, czyli o co chodzi w Zielonym Ładzie*, Platforma Przemysłu Przyszłości, 02.07.2021 r., https://przemyslprzyszlosci.gov.pl/sposoby-na-neutralnosc-klimatyczna-czyli-o-co-chodzi-w-zielonym-ladzie/?gclid=EAIaIQobChMIufzWzMKs9glV9AWiAx0SuwQKEAAYASAAEgISu_D_BwE.
- Komisja Europejska, *Standardowy Eurobarometr 94, Raport krajowy, Opinia Publiczna w Unii Europejskiej, Polska, zima 2020-2021*, <https://api.ngo.pl/media/get/155608>.
- Pacewicz P., *81 proc. za Zielonym Ładem. 69 proc. przeciw blokowaniu go przez rząd. Sondaż jak senny koszmar PiS*, OKO.press, 12.12.2019 r., <https://oko.press/81-proc-za-zielonym-ladem/>.

Dolny Śląsk – Portal Województwa Dolnośląskiego, Gospodarka, Strategia Energetyczna Dolnego Śląska 2030, <https://umwd.dolnyslask.pl/gospodarka/strategia-energetyczna-dolnego-slaska-2030/>.

Centrum Informacji Urzędu Miejskiego, Zmień piec, <https://zmienpiec.pl/mapa-zlikwidowanych-piecow-wroclaw>.

Gramwzielone.pl, <https://www.gramwzielone.pl/energia-wiatrowa/104701/pbdi-wykonawca-farmy-wiatrowej-na-dolnym-slasku>.

Fundacja WWF Polska, <https://www.wwf.pl/>.

Mariusz Szyrski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0001-8536-4054

Energetyka lokalna w świetle koncepcji *smart city* – aspekty prawne

Local energy sector in the light of the smart city concept – legal aspects

Streszczenie

Głównym pytaniem badawczym, wokół którego toczą się rozważania w niniejszym opracowaniu, jest pytanie o to, jaki jest kierunek prac normatywnych związanych z funkcjonowaniem *smart city* w obrębie energetyki w UE. Pytanie to jest o tyle istotne, że w ostatnich czasach unijna polityka energetyczno-klimatyczna jest jednym z fundamentów procedowania w UE, a w ostatnich latach przyjęto wiele obszernych aktów normatywnych związanych z tą przestrzenią. Jednocześnie nie istnieje kompletna definicja legalna pojęcia *smart city*, ale pojawia się zupełnie nowa instytucja związana z funkcjonowaniem lokalnych społeczności energetycznych. Zestawienie tych dwóch problemów będzie głównym problemem badawczym w niniejszym artykule. W artykule tym opisano między innymi zależności wynikające z Pakietu Zimowego, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Słowa kluczowe

energetyka lokalna, OZE, lokalne społeczności energetyczne, *smart city*, inteligentna energetyka

Abstract

The main research question, around which the considerations in this paper revolve, is – what is the direction of normative work related to the functioning of the smart city within energy in the EU? This question is important because in recent times, the EU energy and climate policy is one of the cornerstones of the EU procedure, and in recent years many extensive normative acts related to this space have been adopted. At the same time, there is no complete legal definition of the smart city concept, but a completely new institution related to the functioning of local energy communities is emerging. The juxtaposition of these two problems will be the main research problem in this article.

Keywords

local energy, RES, local energy communities, smart city, smart energy

1. Wstęp

Statystyki pokazują, że największe zapotrzebowanie na energię i jej największe zużycie generują miasta¹. Ma to związek przede wszystkim z dużą liczbą ludności miast oraz powstawaniem rozległych obszarów gospodarczo-biznesowych. Najwyższe zapotrzebowanie na energię występuje obecnie już nie tylko i wyłącznie w miesiącach zimowych (co związane jest z koniecznością ogrzewania), ale także w miesiącach letnich – z uwagi na rozwój technologii chłodzących (konieczność klimatyzowania pomieszczeń)². Powoduje to, że wykres związany z zapotrzebowaniem na energię ma w ciągu roku już nie jedną, ale dwie wyraźne zwyżki (zimową i letnią). Przerwy w dostawie energii przekładają się niestety na problem występowania krótkotrwałych i czasem bardzo poważnych *blackout*'ów.

Miasta inteligentne to takie obszary, w obrębie których będzie istniała możliwość przewidywania różnego rodzaju wydarzeń na podstawie danych historycznych z poprzednich miesięcy i lat. Mając na uwadze prognozowane zużycie energii, a także prognozowane zapotrzebowanie, będziemy w stanie precyzyjnie obliczyć prawdopodobieństwo wystąpienia niedoborów energii. System będzie także w stanie analizować poszczególne obszary i samodzielnie dokonywać przenoszenia przydziałów energii pomiędzy nimi. Będzie to możliwe jednak tylko i wyłącznie w przypadku podłączenia wszystkich odbiorców końcowych do tak zwanych inteligentnych sieci, dzięki którym możliwe będzie wykonywanie skomplikowanych obliczeń matematycznych i związku z tym także tworzenie modeli związanych z zapotrzebowaniem na energię.

Mając na uwadze ostatnie regulacje unijne związane ze wspólnym rynkiem energii czy też ze wspieraniem odnawialnych źródeł energii – wydaje się, że konsekwentnie podążamy we wskazanym wyżej kierunku. W niedługim czasie nowe technologie związane ze *smart metering* w rozległych sieciach będą codziennością, zmiany rozpoczynają się właśnie w obrębie koncepcji *smart city*. Jak wskazują unijne dokumenty programowe, w przyszłości tego rodzaju technologie będą już funkcjonowały na ogromnych obszarach – nie tylko i wyłącznie miejskich, ale także wiejskich.

Artykuł ten został przygotowany w obrębie nauk społecznych w dziedzinie nauk prawnych. Głównym pytaniem badawczym, wokół którego toczą się rozważania w niniejszym opracowaniu, jest pytanie o to, jaki jest kierunek prac normatywnych związa-

¹ World Cities Report 2020: *The Value of Sustainable Urbanization*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2020, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf [dostęp: 03.02.2022]; *Cities and Pandemics: Towards a more just, green and healthy future*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2021, https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf [dostęp: 03.02.2022].

² I. Staffel, *The increasing impact of weather on electricity supply and demand*, "Energy" 2018, nr 145, s. 65-78, doi.org/10.1016/j.energy.2017.12.051.

nych z funkcjonowaniem *smart city* w obrębie energetyki. Pytanie to jest o tyle istotne, że w ostatnich czasach unijna polityka energetyczno-klimatyczna jest jednym z fundamentów procedowania w UE, a w ostatnich latach przyjęto wiele obszernych aktów normatywnych związanych z tą przestrzenią. Jednocześnie (co jest warte podkreślenia) nie istnieje definicja legalna pojęcia *smart city*, ale pojawia się zupełnie nowa instytucja związana z funkcjonowaniem lokalnych społeczności energetycznych. Zestawienie tych dwóch problemów będzie głównym problemem badawczym w niniejszym artykule.

2. Wokół koncepcji *smart city*

Koncepcja *smart city* jest opisywana w różnych opracowaniach naukowych i istnieje wiele definicji tego zjawiska. Obszernym dziełem jest praca *Smart cities: definitions, dimensions, and performance*³, gdzie wyróżniono aż 24 definicje pojęcia *smart city*. Pokazuje to rozległość pola badawczego. Autorzy przytoczonego opracowania dochodzą do wniosku, że „dogłębna analiza literatury wykazała, że znaczenie *smart city* jest wieloaspektowe, i że mnożą się definicje tego pojęcia. Wychodząc od pierwotnego znaczenia miasta, w którym technologie informacyjno-komunikacyjne odgrywają kluczową rolę w poprawie jakości życia i osiągnięciu doskonałości gospodarczej, definicje *smart city* ewoluowały w trzech głównych kierunkach, reprezentujących perspektywę, z których badano to pojęcie: technologia, ludzie i społeczność”⁴. W literaturze, przy braku jednorodnej ogólnie przyjmowanej definicji zjawiska *smart city*, wskazuje się, że istnieją dwa główne nurty w definiowaniu tej koncepcji. Część prac określa *smart city* jako miasto, w którym tworzy się infrastrukturę wykorzystywaną w inicjatywach ekonomicznych i społecznych, których celem jest wzrost gospodarczy, tworzenie kapitału społecznego i wyższa efektywność wykorzystania zasobów miasta. Drugi nurt stanowią opracowania, które przyjmują szersze podejście i traktują *smart city* jako nowy paradygmat w rozwoju miejskim. Według drugiego podejścia ważną rolę w koncepcji *smart city* odgrywa więc kapitał ludzki i społeczny oraz edukacja⁵. Zarówno pierwsze, jak i drugie ujęcie ma bardzo duże znaczenie – jednakże istoty *smart city* upatruje się w takich elementach jak: *smart economy, smart people, smart governance, smart mobility, smart environment and smart living*⁶.

³ V. Albino, U. Berardi, R.M. Dangelico, *Smart cities: definitions, dimensions, and performance*, “Journal of Urban Technology” 2015, nr 22, s. 1735.

⁴ *Ibidem*, s. 1736.

⁵ E. Szczech-Pietkiewicz, *Smart city – próba definicji i pomiaru*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015, nr 391, s. 73.

⁶ Zob. V. Albino, U. Berardi, R.M. Dangelico, *op. cit.*, s. 1735.

Artykuł ten dotyczyć będzie koncepcji *smart city* w nawiązaniu do regulacji prawnej głównie na poziomie UE, dlatego mając na uwadze zakres metodologiczny niniejszego opracowania, należy bliżej przyrzeć się definiowaniu *smart city* w polityce UE.

W opracowaniach Komisji Europejskiej *smart cities* definiuje się jako „miejsce, w którym tradycyjne sieci i usługi stają się bardziej wydajne dzięki zastosowaniu technologii cyfrowych i telekomunikacyjnych z korzyścią dla jego mieszkańców i biznesu”⁷. Inteligentne miasto wykracza poza wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu lepszego wykorzystania zasobów i zmniejszenia emisji. Oznacza ono inteligentniejsze sieci transportu miejskiego, zmodernizowane systemy zaopatrzenia w wodę i usuwania odpadów oraz bardziej efektywne sposoby oświetlania i ogrzewania budynków. Oznacza również bardziej interaktywną i szybciej reagującą administrację miejską, bezpieczniejszą przestrzeń publiczną oraz spełnianie potrzeb starzejącego się społeczeństwa⁸. Inteligentne miasto to miasto dobrze radzące sobie w przyszłości z „inteligentnymi” cechami, zbudowane w oparciu o „inteligentne” połączenie wyposażenia i działań samodecyzyjnych, niezależnych i świadomych obywateli⁹. Bardzo ważne jest zastrzeżenie, że rozwój koncepcji inteligentnego miasta jest kształtowany przez złożony zestaw technologii, czynników społecznych i gospodarczych, ustaleń dotyczących zarządzania oraz czynników politycznych i biznesowych¹⁰. Wdrażanie koncepcji inteligentnego miasta przebiega zatem w bardzo zróżnicowany sposób, w zależności od konkretnej polityki, celów, finansowania i zakresu każdego miasta¹¹. Podsumowując, można zgodzić się z tezą, że *smart city* może być pojmowane jako wielostronne partnerstwa gminne mające na celu rozwiązywanie problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które stanowią podstawę klasyfikacji *smart*¹². Dlatego też obecnie mówi się już o *smart city* 3.0 i na pierwszy plan wysuwa się kwestię kapitału społecznego¹³.

Analiza literatury pozwala również na wyprowadzenie ogólnego wniosku, że pojęcia *smart* wraz z pojęciem *smart city* są łączone w wieloma innymi szerokimi określeniami. Jednym z nich jest energetyka. Szczególnie jest to widoczne w dokumentach UE, w których pojawiają się takie określenia jak: *smart grid in smart city*, *smart distribution*

⁷ European Commission, *Smart cities*, https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en [dostęp: 06.12.2021].

⁸ *Ibidem*.

⁹ www.smart-cities.eu [dostęp: 01.02.2022].

¹⁰ Directorate-General for Internal Policies Department A: Economic and Scientific Policy. *Mapping Smart Cities in the EU Study*, C. Manville (red.), 2014, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE_ET%282014%29507480_EN.pdf [dostęp: 12.2021].

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ P. Szarek-Iwaniuk, A. Santera, *Access to ICT in Poland and the Co-Creation of Urban Space in the Process of Modern Social Participation in a Smart City: A Case Study*, “Sustainability” 2020, nr 12, doi:10.3390/su12052136, s. 2136.

in smart city czy smart metering in smart city. Przykładowo zwraca się uwagę, że liczba społecznościowych projektów energetycznych gwałtownie wzrosła, częściowo dzięki programom wsparcia energii odnawialnej zapewniającym zachęty i zwiększonej świadomości w zakresie działań zbiorowych. Ich długoterminowa stabilność będzie uzależniona od opracowania rentownych modeli biznesowych, zmierzających w kierunku innowacyjnych systemów finansowania i wynagradzania, inteligentnych technologii, krajowego wsparcia regulacyjnego oraz ich szerszej akceptacji społecznej i stopnia uczestnictwa obywateli¹⁴. Podobnie sprawę rozumie się w obrębie ASSET Project (*Advanced System Studies for Energy Transition*), którego celem jest dostarczanie analiz wspierających kształtowanie polityki UE, badania i innowacje w dziedzinie energii¹⁵. Badania te koncentrują się zasadniczo na integracji odnawialnych źródeł energii na dużą skalę z systemem elektroenergetycznym UE i uwzględniają w szczególności aspekty związane z wyborami konsumentów, reakcją na popyt, efektywnością energetyczną, inteligentnymi licznikami i sieciami, magazynowaniem, technologiami OZE itp. Ponadto ocenie podlegają połączenia między siecią elektroenergetyczną a innymi sieciami (gazowymi, grzewczymi i chłodniczymi), jak również synergie między tymi sieciami¹⁶.

Koncepcje te są widoczne w obrębie aktów normatywnych wydawanych w ostatnich latach przez UE. Główne założenia były widoczne w dokumencie *Clean Energy For All Europeans*¹⁷, w którym pojęcie *smart* związane jest między innymi ze *smart grid*, *smart meters*, *smart financing for smart buildings*, *smart energy consumption*. Finałnie mówi się właśnie o dążeniu do powstawania *smart cities*¹⁸.

Akty normatywne składające się na Winter Package posługują się słowem *smart* w szerokim znaczeniu, także łącząc je z różnymi innymi określeniami. W rozporządzeniu o zarządzaniu unią energetyczną¹⁹ zwraca się uwagę, że cele krajowe odnoszą się do aspektów wewnętrznego rynku energii, takich jak: zwiększenie elastyczności systemu,

¹⁴ E. Caramizaru, A. Uihlein, *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Luxembourg 2020, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119433>, doi:10.2760/180576.

¹⁵ C. Alaton, F. Tounquet, *ASSET Study on Energy Communities in the Clean Energy Package: Best Practices and Recommendations for Implementation*, Brussels 2020, s. 10.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Communication from the Commission Clean Energy For All Europeans, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 860 final.

¹⁸ Strategic Energy Technology Plan Implementation Plan Final Version – 15.01.2018, Temporary Working Group 4 Increase the resilience and security of the energy system 2018; Connecting R&I priorities of ETIPs and PPPs for a common path to achieve the Energy Transition by 2050 ETIP SNET Virtual Workshop on 18.06.2020.

¹⁹ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council, O.J. EU L 328/1, 21.12.2018.

w szczególności związane z promowaniem konkurencyjnie ustalanych cen energii elektrycznej zgodnie z odpowiednimi przepisami sektorowymi, integracja i łączenie rynków, mające na celu zwiększenie zbywalnej zdolności istniejących połączeń międzysystemowych, inteligentne sieci, agregacja, reakcja na popyt, magazynowanie, rozproszone wytwarzanie, mechanizmy dysponowania, ponownego dysponowania i ograniczania oraz sygnały cenowe w czasie rzeczywistym, w tym ramy czasowe, w których cele te zostaną osiągnięte. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej²⁰ szeroko posługuje się tymi pojęciami, wprowadzając nawet definicję legalną dla *smart metering system*, co ma oznaczać: system elektroniczny zdolny do pomiaru energii elektrycznej wprowadzanej do sieci lub energii elektrycznej zużywanej z sieci, dostarczający więcej informacji niż konwencjonalny licznik, oraz zdolny do przekazywania i odbierania danych do celów informacyjnych, monitorowania i kontroli, z wykorzystaniem formy komunikacji elektronicznej.

Koncepcja *smart city* ma zatem wiele opisowych definicji. Można powiedzieć, że jej rozumienie uzależnione jest od stanu rozwoju nowych technologii. Nieodłącznym jej elementem jest także świadomość społeczeństwa – idąca w stronę partycypacji społecznej i współpracy. Dlatego też w obrębie *smart city* (szczególnie na poziomie 3.0) tak ważna jest zasada pomocniczości, która związana jest z przekazywaniem spraw publicznych na jak najniższy poziom administrowania. Zasada pomocniczości łączy zatem funkcjonowanie *smart city* z samorządem terytorialnym, zwracając przede wszystkim uwagę na aktywność obywateli i ich udział w zarządzaniu państwem.

3. Kierunki polityki klimatyczno-energetycznej UE

Światowe zużycie energii elektrycznej – zgodnie z najnowszymi statystykami – ciągle rośnie i pewne jest, że nadal będzie rosło²¹. Zapotrzebowanie na prąd elektryczny jest bardzo wysokie przede wszystkim z uwagi na rozwój nowych technologii. W związku z tym konieczne się staje poszukiwanie nowych (w tym także alternatywnych) źródeł energii.

W ostatnich latach na naszych oczach zaczyna kształtować się nowa polityka energetyczno-klimatyczna w obrębie Unii Europejskiej. Polityka ta polega przede wszystkim na odejściu od tak zwanych tradycyjnych źródeł pozyskiwania energii opartych na węglu. Nowa polityka Unii Europejskiej w tym zakresie została przedstawiona kilka lat

²⁰ Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU, O.J. EU L 158/125, 14.06.2019.

²¹ *Data and statistics*, IEA, <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=CoalProdByType> [dostęp: 06.11.2021].

temu w pakiecie rozporządzeń i dyrektyw UE zwanym Winter Package. W wyniku prac legislacyjnych Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego wszystkie dokumenty (w nieco zmienionym kształcie) zostały już przyjęte w 2020 r. i 2021 r. Ogłoszono także, że do 2050 r. Unia Europejska stanie się obszarem zero-emisyjnym, co oznacza, że wszystkie państwa członkowskie będą zobowiązane do podjęcia takich działań, aby wyeliminować emisję dwutlenku węgla do atmosfery w swoich gospodarkach krajowych. Komunikat w sprawie Zielonego Ładu zapoczątkował nową strategię wzrostu dla UE, która ma na celu przekształcenie UE w sprawiedliwe i zamożne społeczeństwo, poprawiające jakość życia obecnych i przyszłych pokoleń, o nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, w której do 2050 r. nie będzie żadnych emisji netto gazów cieplarnianych, a wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów. Europejski Zielony Ład potwierdza ambicję Komisji, aby do 2050 r. Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie²².

Nowe cele klimatyczne doskonale wpisują się w obszar odnawialnych źródeł energii. W aktach prawnych z Winter Package znajdują się bardzo istotne regulacje dotyczące wspierania odnawialnych źródeł energii. Z tych dokumentów wynika, że w najbliższych latach Unia Europejska ma stać się liderem w zakresie procentowego udziału źródeł odnawialnych w ogólnym wytwarzaniu energii. Najważniejszym aktem prawnym jest dyrektywa 2018/2001²³. We wstępie do tego dokumentu wskazano, że zwiększone wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych ma do odegrania zasadniczą rolę w promowaniu bezpieczeństwa dostaw energii, zrównoważonej energii po przystępnych cenach, rozwoju technologicznego i innowacji, jak również przywództwa technologicznego i przemysłowego, zapewniając jednocześnie korzyści środowiskowe, społeczne i zdrowotne, jak również duże możliwości zatrudnienia i rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych, w regionach lub na terytoriach o niskiej gęstości zaludnienia lub podlegających częściowej dezindustrializacji. W obrębie tego aktu ustanowiono cel dotyczący udziału energii odnawialnej na poziomie co najmniej 32%. Ustanowienie wiążącego unijnego celu w zakresie energii odnawialnej na 2030 r. nadal zachęcałoby do rozwoju technologii wytwarzających energię odnawialną i zapewniłoby pewność inwestorom. Cel określony na poziomie Unii pozostawiłby państwom członkowskim większą elastyczność w zakresie realizacji celów dotyczących redukcji gazów cieplarnianych w najbardziej opłacalny sposób, zgodnie z ich konkretnymi uwarunkowaniami, kosztykiem energetycznym i możliwościami produkcji energii odnawialnej.

²² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), Brussels, 4.3.2020, COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD).

²³ Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources, O.J. EU L 328/82, 21.12.2018.

Trzeba podkreślić, że nie tylko Unia Europejska realizuje tego rodzaju koncepcje, ponieważ takie działania obserwujemy również w polityce innych państw należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Istotne są cykliczne spotkania w ramach COP i takie dokumenty jak Protokół z Kioto²⁴ oraz Porozumienie paryskie²⁵. W Protokole z Kioto ustanowiono prawnie wiążące cele dla 37 państw o wysokim dochodzie i dla Unii Europejskiej, polegające na zmniejszeniu w latach 2009-2012 emisji gazów cieplarnianych średnio o 5% poniżej poziomu z 1990 r. Tekst tego dokumentu zakładał między innymi, że każda ze stron w osiągnięciu swoich zobowiązań w zakresie ograniczenia i redukcji emisji CO₂ wdroży właściwą politykę oraz środki zgodnie ze swoimi warunkami krajowymi. Podpisanie tego dokumentu stworzyło możliwości współpracy pomiędzy wieloma państwami na świecie. Celem Porozumienia paryskiego było wzmocnienie globalnej reakcji na zagrożenie zmianą klimatu poprzez utrzymanie wzrostu temperatury na świecie w tym stuleciu znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza (powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej) oraz kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 stopnia Celsjusza. Te dwa dokumenty dały fundament pod budowę założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE.

Proces związany z przechodzeniem od tradycyjnych źródeł energii do alternatywnych form jest nazywany rewolucją energetyczną bądź zieloną transformacją. Wskazuje się, że z zieloną transformacją należy łączyć z tak zwaną demokracją energetyczną, która z kolei dotyczy wytwarzania energii elektrycznej na własne potrzeby – w ramach lokalnych instalacji energetycznych. U podstaw demokracji energetycznej leżą technologiczne możliwości produkowania energii z rozproszonych, ogólnie dostępnych, niewyczerpalnych i darmowych źródeł, np. słońca, wiatru, wody czy geotermii, co pociąga za sobą głęboką transformację – gospodarczą, społeczną, ekologiczną i kulturową²⁶. W demokracji energetycznej społeczeństwo w sposób aktywny uczestniczy w wyborze i budowaniu modelu energetycznego, mając nad nim kontrolę (społeczna kontrola)²⁷. Przejście od systemów energetycznych zdominowanych przez paliwa kopalne do systemów opartych w większym stopniu na energii odnawialnej otwiera możliwość zmiany technologii, jak również zmiany dynamiki społecznej i politycznej poprzez demokratyczne dostosowanie tych systemów socjotechnicznych. Demokracja energetyczna zapewnia zestaw celów i instrumentów politycznych do oporu wobec dominującego reżimu energetycznego, przy

²⁴ The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: A Summary 2020.

²⁵ *Paris Agreement*, United Nations Framework Convention on Climate Change, L 282/4.

²⁶ D. Szwed, B. Maciejewska, *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2013, s. 5.

²⁷ P. Strachan, R. Cowell, G. Ellis, F. Sherry-Brennan, D. Toke, *Promoting community renewable energy in a corporate energy world*, "Sustainable Development" 2015, nr 23, s. 105.

jednoczesnym odzyskaniu i demokratycznej restrukturyzacji systemów energetycznych, sektorów i instytucji²⁸.

W przestrzeni organizacyjnej w ramach Unii Europejskiej istotnym przełomem było powołanie do życia unii energetycznej w drodze rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną²⁹. Zgodnie z tymi przepisami unia energetyczna powinna obejmować pięć wymiarów: bezpieczeństwo energetyczne; wewnętrzny rynek energii; efektywność energetyczną; dekarbonizację; oraz badania, innowacje i konkurencyjność. W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się mechanizm zarządzania w celu: 1) wdrażania strategii i środków mających za zadanie realizację założeń unii energetycznej oraz długoterminowych zobowiązań Unii w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnych z Porozumieniem paryskim, a w pierwszym okresie dziesięcioletnim, od 2021 r. do 2030 r., w szczególności celów Unii na 2030 r. w zakresie energii i klimatu; 2) stymulowania współpracy między państwami członkowskimi, w tym, w stosownych przypadkach, na szczeblu regionalnym, mającej na celu osiągnięcie założeń unii energetycznej; 3) zapewnienia terminowości, przejrzystości, dokładności, spójności, porównywalności i kompletności sprawozdawczości Unii i jej państw członkowskich do sekretariatu UNFCCC i Porozumienia paryskiego; 4) przyczynienia się do większej pewności prawa, jak również przyczynienia się do większej pewności inwestorów i pomoc w pełnym wykorzystaniu możliwości rozwoju gospodarczego, stymulowania inwestycji, tworzenia miejsc pracy i spójności społecznej. Istotne jest to, że rozporządzenie w sprawie ustanowienia unii energetycznej powinno być interpretowane wspólnie z innymi dokumentami prawnymi odnoszącymi się do polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Trzeba stwierdzić bowiem, że rozporządzenie związane z unią energetyczną stanowi formę określenia zasad sprawozdawczości państw członkowskich Unii Europejskiej związanej z działaniami na rzecz poprawy klimatu i środowiska oraz energetyki. Rozporządzenie to nie ustala natomiast celów klimatyczno-energetycznych, ale „wspiera” dążenia ustalone we wcześniejszych dokumentach. Także późniejszy akt (o którym już wspomniano) – a więc projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia nowego prawa klimatycznego w UE wspomina o przepisach rozporządzenia w sprawie wprowadzenia unii energetycznej. W związku z tym, aby kompleksowo spojrzeć na całą regulację prawną, należy odnosić się do większej liczby aktów normatywnych niż tylko i wyłącznie do jakiegoś konkretnego wycinka.

Nowa polityka energetyczna UE odnalazła także swoje potwierdzenie w najnowszym dokumencie klimatyczno-energetycznym pod nazwą Fit for 55. Komisja Europej-

²⁸ M.J. Burke, J.C. Stephens, *Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, „Energy Research & Social Science” 2017, nr 33, s. 35-48.

²⁹ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018...

14 lipca 2021 r. przyjęła pakiet propozycji legislacyjnych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, którego celem jest wzmocnienie pozycji UE jako światowego lidera klimatycznego. Pakiet ma za zadanie unowocześnienie istniejącego prawodawstwa zgodnie z celem UE w zakresie klimatu na 2030 r., które pomoże wprowadzić zmiany transformacyjne potrzebne w gospodarce, społeczeństwie i przemyśle, aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. oraz aby to wspierać, zmniejszyć emisje netto o co najmniej 55% (w porównaniu z 1990 r.) do 2030 r.³⁰ Komisja twierdzi, że osiągnięcie zmienionego celu przy spójnych ramach politycznych wspierających jego realizację we wszystkich sektorach sprawiłoby, że europejski przemysł i przedsiębiorstwa stałyby się pionierami w tej dziedzinie. Oczekuje się, że doprowadzi to do modernizacji gospodarki, zapewniając innowacje i przewagę konkurencyjną, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa i odporności dostaw energii oraz korzyści zdrowotnych³¹.

4. Nowa polityka klimatyczno-energetyczna UE a *smart city*

Głęboki związek ze zjawiskiem demokracji energetycznej, a także nową polityką energetyczno-klimatyczną UE ma funkcjonowanie tak zwanych lokalnych wspólnot energetycznych. Tego rodzaju wspólnoty zaczęły powstawać już jakiś czas temu, natomiast dopiero obecnie zostały one uregulowane prawnie. W art. 2 pkt 16 dyrektywy 2018/2001 wskazano definicję legalną społeczności energetycznej – jest to osoba prawna: 1) która, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, opiera się na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie, jest autonomiczna i jest skutecznie kontrolowana przez udziałowców lub członków, którzy znajdują się w pobliżu projektów energii odnawialnej, które są posiadane i rozwijane przez tę osobę prawną; 2) której udziałowcami lub członkami są osoby fizyczne, MŚP lub władze lokalne, w tym gminy; 3) której podstawowym celem jest zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla jej udziałowców lub członków lub dla obszarów lokalnych, na których działa, a nie zysków finansowych. W motywie Nr 26 do tej dyrektywy wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić społecznościom działającym w dziedzinie energii odnawialnej możliwość udziału w dostępnych systemach wsparcia na równych zasadach z dużymi uczestnikami. W tym celu państwa członkowskie powinny mieć możliwość podjęcia środków, takich jak udzielanie informacji, wsparcie techniczne i finansowe, ograniczenie wymogów administracyjnych, w tym kryteriów przetargowych

³⁰ Pakiet „Fit for 55” Działania legislacyjne UE dla klimatu, Deloitte, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/pakiet-fit-for-55.html> [dostęp: 08.01.2022].

³¹ Fit for 55 package under the European Green Deal, European Parliament, Legislative Train Schedule, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55> [dostęp: 01.2022].

ukierunkowanych na społeczność, tworzenie specjalnych okresów składania ofert dla społeczności korzystających z energii odnawialnej lub umożliwienie społecznościom korzystającym z energii odnawialnej otrzymywania wynagrodzenia w formie wsparcia bezpośredniego, jeżeli spełniają one wymogi dotyczące małych instalacji.

Stworzenie regulacji prawnej dotyczącej funkcjonowania lokalnych społeczności energetycznych jest wyrazem postępującego decentralizowania rynku energii. Chodzi tutaj przede wszystkim o możliwość wsparcia dla lokalnych inicjatyw związanych z wytwarzaniem energii na obszarze głównie samorządu terytorialnego. Wydaje się, że funkcjonowanie lokalnych społeczności energetycznych może przyczynić się bardzo istotnie do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym. Będzie to miało szczególne znaczenie dla funkcjonowania np. takich obszarów jak *smart city*. Model zdecentralizowanego rynku energii, którego istotnymi elementami są społeczności energetyczne, zakłada uniezależnienie od dużych przedsiębiorstw energetycznych działających w skali krajowej i międzynarodowej. Tego rodzaju uniezależnienie możliwe jest obecnie dzięki rozwojowi nowych technologii wspierających wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. Takie działania nie byłyby możliwe jeszcze chociażby 50 lat temu z uwagi na właśnie brak technologii w tym zakresie. Obecnie trwają dyskusje nad tym, jak bardzo lokalna infrastruktura i technologia jest w stanie zabezpieczyć potrzeby energetyczne na danym obszarze – chociaż wydaje się, że badania idą w tym kierunku, że jest to możliwe, a nawet będzie to znacznie bardziej efektywne³².

Lokalne społeczności energetyczne przyjmują różną formę w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Najczęściej są to formy oscylujące wokół stowarzyszeń i fundacji oraz małych podmiotów gospodarczych. Jak wynika z przytoczonego wyżej fragmentu dyrektywy w sprawie promowania odnawialnych źródeł energii – koncepcję lokalnych wspólnot energetycznych można łączyć z małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które w sposób naturalny powinny być członkiem tego rodzaju społeczności. Udział podmiotów gospodarczych w tego rodzaju przedsięwzięciu może być korzystny dla obu stron. Jak wskazują przykłady z Polski – ciekawym i efektywnym modelem może być działanie tak zwanego klastra energii, w ramach którego działają podmioty rynkowe (firmy prywatne), samorząd terytorialny, a także np. podmioty o charakterze naukowym. Jest tutaj także miejsce dla NGO, a więc dla organizacji pozarządowych.

Mając na uwadze ideę *smart city*, wydaje się, że koncepcja lokalnych społeczności energetycznych może stać się istotnym elementem inteligentnego zarządzania obszarem miejskim³³. Jak wskazano wcześniej – jednym z filarów koncepcji *smart city* jest właśnie

³² E. Caramizaru, A. Uihlein, *op. cit.*

³³ Zob. European Smart Metering Landscape Report, SmartRegions Deliverable 2.1, AEA, Vienna 2011; M. Kocchański, K. Korczak, T. Skoczkowski, *Technology Innovation System Analysis of Electricity. Smart Metering in the European Union*, "Energies" 2020, nr 13, s. 916, doi:[10.3390/en13040916](https://doi.org/10.3390/en13040916).

energetyka oraz działania na rzecz środowiska, w tym także klimatu. W jaki sposób zatem koncepcja lokalnych społeczności energetycznych wpisuje się w funkcjonowanie *smart city*? Możemy tutaj wyznaczyć kilka tego rodzaju obszarów.

W obrębie koncepcji *smart city* duży nacisk kładzie się na możliwość tworzenia prognoz oraz przewidywanie pewnych wydarzeń na podstawie uzyskanych danych historycznych. Poziom zużycia energii elektrycznej i ciepłej z pewnością stanowi tego rodzaju informację – o ile wszyscy odbiorcy i podmioty korzystające z energii będą połączone w inteligentną sieć, dzięki której możliwe będzie tworzenie modeli matematycznych. Odpowiedzią na to zagadnienie jest proces *smart metering*, który będzie w *smart city* odgrywać bardzo istotną rolę. W opracowaniach wskazuje się, że *smart metering* jest kluczowym elementem inteligentnych sieci, umożliwiającym inteligentny pomiar, monitoring i kontrolę całego inteligentnego pomiaru, monitoring i kontrolę całej produkcji źródeł energii, strat mocy, wyłączeń itp.³⁴ Bardzo często wspomina się także, że *smart metering* może być uznany za swego rodzaju politykę energetyczną realizowaną przez jednostkę bądź całe państwo. Polityka pomiaru netto pozwala klientom zakładów energetycznych na wykorzystanie rozproszonego wytwarzania energii elektrycznej w celu zrównoważenia zużycia energii elektrycznej, zasadniczo poprzez umożliwienie klientom sprzedaży nadwyżki energii elektrycznej wytworzonej na miejscu z odnawialnych źródeł energii z powrotem do zakładów energetycznych po określonej stawce rekompensaty. Kompensacja ta jest rozliczana za pomocą liczników energii elektrycznej zainstalowanych na nieruchomościach klientów, które mają zdolność do cofania się w ilości wyprodukowanej energii elektrycznej. Klienci korzystający z systemu *Net metering* są wówczas obciążani jedynie za miesięczne zużycie energii elektrycznej netto³⁵. *Net metering* z punktu widzenia przewidywania zapotrzebowania na energię elektryczną czy też z uwagi na sposób rozliczania jest bardzo korzystny. Jednak istnieją także zagrożenia związane z tym procesem. Jednym z takich zagrożeń jest powstawanie szerokich baz danych związanych ze sposobem i z ilością wykorzystywanej energii – co jest także powiązane z informacją o zakresie czasowym konsumpcji. W związku z tym powstaje baza, której nieodpowiednie wykorzystanie może doprowadzić na przykład do kradzieży danych osobowych – w tym także o charakterze wrażliwym. Dlatego też państwa członkowskie organizują zarządzanie danymi w celu zapewnienia skutecznego i bezpiecznego dostępu do danych i ich wymiany, jak również ochrony i bezpieczeństwa danych.

³⁴ S. Mongia, *Smart metering making way to smart city*, 2017, https://www.researchgate.net/publication/312198003_Smart_metering_making_way_to_smart_city [dostęp: 20.01.2022].

³⁵ K. Smith, Ch. Koski, S. Siddiki, *Regulating net metering in the United States: A landscape overview of states' net metering policies and outcomes*, "The Electricity Journal" 2021, nr 34, s. 1.

Kwestia związana ze *smart metering*'iem została uregulowana w art. 19 dyrektywy 2019/944³⁶, gdzie określono, że w celu promowania efektywności energetycznej oraz wzmocnienia pozycji odbiorców końcowych państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organ regulacyjny zdecydowanie zalecają, aby przedsiębiorstwa energetyczne i inni uczestnicy rynku optymalizowali wykorzystanie energii elektrycznej, m.in. poprzez świadczenie usług zarządzania energią, opracowywanie innowacyjnych formuł cenowych oraz wprowadzanie inteligentnych systemów pomiarowych, które są interoperacyjne, w szczególności z systemami zarządzania energią konsumentów i z inteligentnymi sieciami, zgodnie z mającymi zastosowanie unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych. W tej dyrektywie wskazano również, że państwa członkowskie zapewniają rozmieszczenie na swoich terytoriach inteligentnych systemów pomiarowych, które wspomagają aktywne uczestnictwo odbiorców w rynku energii elektrycznej. Dobrze zaplanowana energetyka w *smart city* może przyczynić się znacząco do poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Aspekt lokalności może być rozumiany w różny sposób. Na poziomie Unii Europejskiej kwestia lokalności związana jest bardziej z aspektem regionalnym, a więc z rynkiem wewnętrznym danego państwa członkowskiego.

Innym atrakcyjnym polem dla idei *smart city* jest kwestia magazynowania energii. Jest to obecnie bardzo kłopotliwe zagadnienie. Problem leży, niestety, w kwestiach technologicznych i sprzętowych. W tym zakresie regulację UE należy uznać za „wyprzedzającą”. We wspomnianej dyrektywie 2019/944 znajduje się bowiem definicja tego zjawiska i została ona skonstruowana następująco: „magazynowanie energii” oznacza odroczenie, w systemie energetycznym, końcowego zużycia energii elektrycznej w stosunku do momentu jej wytworzenia lub przekształcenie jej w inną postać energii, umożliwiającą jej magazynowanie, magazynowanie takiej energii, a następnie ponowne przekształcenie takiej energii w energię elektryczną lub wykorzystanie jej w postaci innego nośnika energii. Co bardzo ciekawe, dyrektywa ta łączy pojęcie magazynowania energii głównie z działalnością konsumentów, w motywie nr 42 stwierdza się m.in., że konsumenci powinni móc zużywać, magazynować oraz sprzedawać na rynku energię elektryczną wytwarzaną we własnym zakresie oraz uczestniczyć we wszystkich rynkach energii elektrycznej przez zapewnianie elastyczności systemu, na przykład przez magazynowanie energii, takie jak magazynowanie przy użyciu pojazdów elektrycznych, poprzez odpowiedź odbioru lub poprzez systemy efektywności energetycznej. Koncepcja *smart city* przewidująca pewien poziom samowystarczalności energetycznej dla jednostki lokalnej (miasta czy wsi) element dotyczący magazynowania energii powinna traktować jako pewien filar.

³⁶ Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019...

5. Zakończenie

Odpowiadając na postawione we wstępie pytanie: jaki jest kierunek prac normatywnych związanych z funkcjonowaniem *smart city* w obrębie energetyki, trzeba stwierdzić, że obecnie regulacja prawna na poziomie Unii Europejskiej związana z funkcjonowaniem lokalnych obszarów w zakresie energetyki jest wieloaspektowa.

Przede wszystkim należy jednak zwrócić uwagę, że zaczyna kształtować się jednolita polityka energetyczno-klimatyczna stawiająca za główny cel zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery i wspieranie nowych technologii w zakresie odnawialnych źródeł energii. Z drugiej strony w prawodawstwie unijnym zaczyna kształtować się szeroka koncepcja lokalnych wspólnot energetycznych, których celem istnienia będzie wytwarzanie energii na własne potrzeby. Jeżeli teraz przejdziemy na poziom *smart city* rozumianego właśnie jako forma społeczności energetycznej – istnieje bardzo wyraźna korelacja pomiędzy wspieraniem wspólnot energetycznych a nową polityką energetyczno-klimatyczną w UE.

Realizacja koncepcji *smart city* może dać efekt w postaci stworzenia jednostki lokalnej samowystarczalnej energetycznie. Taka samowystarczalność byłaby szczególnie cennym zjawiskiem w przypadku zaistnienia katastrof naturalnych (na przykład w ostatnim czasie wicher, których wynikiem było odcięcie od linii energetycznych).

Bibliografia

Źródła

- Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council, O.J. EU L 328/1, 21.12.2018.
- Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources, O.J. EU L 328/82, 21.12.2018.
- Directive (UE) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU, O.J. EU L 158/125, 14.06.2019.
- Communication from the Commission Clean Energy For All Europeans, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 860 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), Brussels, 4.3.2020, COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD).

The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: A Summary 2020.

Paris Agreement, United Nations Framework Convention on Climate Change, L 282/4.

Literatura

Alaton C., Tounquet F., *ASSET Study on Energy Communities in the Clean Energy Package: Best Practices and Recommendations for Implementation*, Brussels 2020.

Albino V., Berardi U., Dangelico R.M., *Smart cities: definitions, dimensions, and performance*, “Journal of Urban Technology” 2015, nr 22.

Burke M.J., Stephens J.C., *Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, “Energy Research & Social Science” 2017, nr 33.

Caramizaru E., Uihlein A., *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, doi:10.2760/180576.

Kochański M., Korczak K., Skoczkowski T., *Technology Innovation System Analysis of Electricity Smart Metering in the European Union*, “Energies” 2020, nr 13, doi:10.3390/en13040916.

Mongia S., *Smart metering making way to smart city*, 2017, https://www.researchgate.net/publication/312198003_Smart_metering_making_way_to_smart_city.

Smith K., Koski Ch., Siddiki S., *Regulating net metering in the United States: A landscape overview of states' net metering policies and outcomes*, “The Electricity Journal” 2021, nr 34.

Staffel I., *The increasing impact of weather on electricity supply and demand*, “Energy” 2018, nr 145, doi.org/10.1016/j.energy.2017.12.051.

Strachan P., Cowell R., Ellis G., Sherry-Brennan F., Toke D., *Promoting community renewable energy in a corporate energy world*, “Sustainable Development” 2015, nr 23.

Szarek-Iwaniuk P., Santera A., *Access to ICT in Poland and the Co-Creation of Urban Space in the Process of Modern Social Participation in a Smart City: A Case Study*, “Sustainability” 2020, nr 12, doi:10.3390/su12052136.

Szczech-Pietkiewicz E., *Smart city – próba definicji i pomiaru*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015, nr 391.

Szwed D., Maciejewska B., *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2013.

Internet

Cities and Pandemics: Towards a more just, green and healthy future, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2021, https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf.

Connecting R&I priorities of ETIPs and PPPs for a common path to achieve the Energy Transition by 2050 ETIP SNET Virtual Workshop on 18.06.2020.

Data and statistics, IEA, <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=CoalProdByType>.

Directorate-General for internal policies department a: economic and scientific policy. Mapping Smart Cities in the EU Study, red. C. Manville, 2014, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE_ET%282014%29507480_EN.pdf.

European Commission, *Smart cities*, https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en.

European Smart Metering Landscape Report, SmartRegions Deliverable 2.1, AEA, Vienna 2011.

Fit for 55 package under the European Green Deal, European Parliament, Legislative Train Schedule, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55>.

Pakiet „Fit for 55” Działania legislacyjne UE dla klimatu, Deloitte, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/pakiet-fit-for-55.html>.

Strategic Energy Technology Plan, Implementation Plan Final Version – 15.01.2018, Temporary Working Group 4 Increase the resilience and security of the energy system 2018.

World Cities Report 2020: *The Value of Sustainable Urbanization*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2020, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf.

www.smart-cities.eu.

Renata Kusiak-Winter
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-8202-1360](https://orcid.org/0000-0002-8202-1360)

Interes społeczności lokalnych z perspektywy sporu o kopalnię Turów

Interest of local communities from the perspective
of the dispute over the Turów mine

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące uregulowania prawne zawierają adekwatne mechanizmy umożliwiające realizację interesu lokalnych społeczności w wymiarze transgranicznym. Tłem do rozważań będzie analiza procedur planowania przestrzennego oraz procedur oceny oddziaływania na środowisko w związku z planowanym poszerzeniem terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego Turów.

Słowa kluczowe

interes społeczności lokalnych, współpraca transgraniczna gmin, ocena oddziaływania na środowisko, planowanie przestrzenne

Abstract

The aim of this article is to find an answer to the question whether the existing legal regulations contain adequate mechanisms enabling the implementation of the interests of local communities in the cross-border dimension? The background for the considerations is the analysis of spatial planning procedures and environmental impact assessment procedures in connection with the planned extension of the opencast mining area of the Turów lignite mine.

Keywords

interest of local communities, cross-border cooperation of municipalities, environmental impact assessment, spatial planning

1. Wprowadzenie

Spór w sprawie kopalni węgla brunatnego PGE Turów, zakończony niedawno podpisaniem porozumienia między Polską a Czechami, jest rozpatrywany w kontekście dobrośąsiedzkich stosunków z naszym południowym sąsiadem, bezpieczeństwa energetycznego państwa, a także z perspektywy europejskiej. To wszakże obowiązywanie unijnych regu-

lacji prawnych, zarządzenie środków tymczasowych w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz realna perspektywa niekorzystnego wyroku nakłoniły stronę polską do aktywnych działań na rzecz szybkiego zakończenia sporu. Przyjęta optyka dyskursu niejednokrotnie przesłania perspektywę interesu społeczności lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości kopalni, które przecież jako pierwsze i w sposób najbardziej dotkliwy odczuwają skutki przedmiotowych decyzji podjętych na szczeblu centralnym. To z kolei po raz kolejny uświadamia, że interes lokalnej społeczności jest realizowany w wymiarze sięgającym daleko poza geograficzne granice konkretnej gminy, regionu czy państwa. W omawianym przypadku interes lokalny dotyczy również uniwersalnych zagadnień ludzkości, takich jak ochrona klimatu czy zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego. Kazus Turowa jest godny uwagi ze względu na położenie geograficzne oraz tradycje międzynarodowej współpracy samorządowej prowadzonej na styku trzech państw, co z kolei nakazuje zastanowić się nad transgranicznym wymiarem interesu lokalnej społeczności. Nie wykluczając zbieżności, odrębności czy przeciwstawności interesów wspólnot lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości geograficznej i na styku trzech granic, w każdym przypadku ten sam interes nakazuje poszukiwanie dróg dialogu i porozumienia dla realizacji dobra wspólnego. Celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy istniejące uregulowania prawne zawierają adekwatne mechanizmy umożliwiające realizację interesu lokalnych społeczności w wymiarze transgranicznym. Tłem do rozważań dla tak sformułowanego zamierzenia badawczego będzie analiza procedur planowania przestrzennego w związku z planowanym poszerzeniem terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego Turów.

2. Interes społeczności lokalnych i jego transgraniczny wymiar

W literaturze przedmiotu dokonuje się rozróżnienia między interesem państwowym a lokalnym, przy czym na gruncie prawa polskiego ten ostatni wynika z ustawy o samorządzie gminnym¹, wedle której sprawy gminne posiadają charakter publiczny oraz znaczenie lokalne (art. 6 i 7). Interpretacja ww. przepisów jednoznacznie wskazuje na uznanie przez ustawodawcę istnienia interesu lokalnego jako odrębnego od interesu państwowego². Jednocześnie w doktrynie istnieje zgodność, że zestawianie dwóch kategorii interesu lokalnego i państwowego nie powinno się odbywać na zasadzie hierarchiczności, lecz w celu wyszczególnienia ich odrębnego zakresu podmiotowego i przed-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. – zwana dalej u.s.g.

² J. Regulski, M. Kulesza (red.), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 72 i n.

miotowego³. Temu podejściu najbardziej odpowiada interpretacja interesu lokalnego dokonywana przez pryzmat ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego i kompetencji jej organów, aczkolwiek praktycznie w każdym państwie europejskim obserwujemy w tym zakresie swoiste i odrębne rozwiązania⁴.

Należy zwrócić uwagę, że interes lokalnej społeczności interpretowany w kontekście ustawowych zadań gminy może być nieco problematyczny, gdy weźmiemy pod uwagę jego transgraniczny wymiar. Otóż polski ustrojodawca nie tylko ustanowił konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 2 Konstytucji RP⁵), ale w odniesieniu do gminy zakwalifikował tego rodzaju współpracę jako jej zadanie własne. Przykładowy katalog zadań własnych wymieniony w art. 7 ust. 1 zawiera obok spraw z zakresu ładu przestrzennego, gminnych dróg, wodociągów i kanalizacji czy lokalnego transportu zbiorowego również współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Dokonując interpretacji interesu lokalnego przez pryzmat zadań wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g., należy uznać, że jedną z postaci interesu lokalnego będzie współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Po przeprowadzeniu analizy ww. przepisu wyłącznie w oparciu o wykładnię językową wydaje się nieuniknione traktowanie współpracy przekraczającej granice państwa jako samoistnego zadania gminy, jako stanu rzeczy, który ma być utrzymany lub też osiągnięty, przy czym tradycyjne rozumienie zadania (celu) jest odnoszone do kategorii wartości (stanu rzeczy spełniającego jakąś wartość)⁶. W świetle takiej interpretacji jako problematyczne jawi się – nieuniknione skądinąd – występowanie rozbieżnych interesów lokalnych pomiędzy gminami współpracującymi ponad granicami.

W związku z powyższym niezbędne jest skorzystanie z wykładni systemowej, uwzględniającej brzmienie art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi „prawo” jednostek samorządu terytorialnego do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regional-

³ L.J. Żukowski, *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2017, s. 832 i n.

⁴ Chyba najdalej idąca interpretacja obowiązuje we Francji, gdzie interes gminy jest określany dla każdego przypadku z osobna w zależności od specyfiki potrzeb lokalnych, zob. J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2016, s. 254 – podają za: M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 118. W warunkach niemieckich istnieje określony zakres swobody w interpretacji z uwagi na istnienie samodzielności co do wynajdywania nowych zadań i funkcji (*Funktionenerfindungsrecht*), zob. M. von Schwanenflügel, *Neues Verständnis kommunaler Örtlichkeit: Kommunale Selbstverwaltung im Lichte der Bürgergesellschaft*, „Kritische Justiz” 2005, vol. 38, no. 3, s. 314-322.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005, s. 409 i n.

nymi innych państw. Wówczas współpraca ponad granicami to jeden z czynników determinujących prawną konstrukcję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku innych zapisanych w konstytucji praw jednostek samorządu terytorialnego, również i prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw zostało ustanowione dla realizacji podstawowej funkcji samorządu terytorialnego, jaką jest wykonywanie zadań publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Wykładnia systemowa i celowościowa nakazuje zatem traktowanie współpracy ponad granicami jako instrumentu czy sposobu dla urzeczywistnienia tego właściwego interesu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności⁷.

Uprowadzając nieco rozważania na temat sporu wokół kopalni Turów, należy podkreślić, że w omawianym przypadku interes lokalny powinien być rozpatrywany w kontekście kompleksowych wyzwań współczesności o charakterze środowiskowym (klimatycznym), gospodarczym czy społecznym, które niejednokrotnie wymagają podejmowania działań zróżnicowanych i na wielu poziomach administrowania przestrzenią publiczną. W tym znaczeniu rodzajowo przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji państwowej⁸, zaś urzeczywistnianie interesu lokalnego jest współzależne od działań innych podmiotów publicznych nakierowanych na realizację celów państwowych, europejskich czy ogólnościowych.

Należy w związku z tym dopuścić taki sposób interpretacji interesu lokalnej społeczności, który uznaje współzależność celów i funkcji realizowanych na różnych poziomach administrowania. Jako przykład działań, mających ścisły związek z zadaniami gminy, lecz niekiedy wykraczających poza ich ustawowy zakres, jest przyjmowanie przez organy władzy lokalnej rozmaitych deklaracji, rezolucji, stanowisk czy apeli, które nawiązując w swym charakterze do kilkusetletniej tradycji prawa do petycji⁹, są szczególnym sposobem artykulacji interesu lokalnego. Warunkiem dopuszczalności przyjmowania tego typu uchwał jest brak występowania w nich elementu władczości, co oznacza, że nie powinny one w żaden sposób ograniczać, zawężać oraz rozszerzać praw podmiotowych jednostki zagwarantowanych w innych źródłach prawa powszechnie obowiązują-

⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 132-135.

⁸ Jak twierdzi T. Bigo: „przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można przeciwstawić administracji samorządowej – administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej”, zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927, s. 140.

⁹ W tym znaczeniu zob. orzecznictwo NSA, wedle którego „ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego występowania z deklaracją czy apelem. [...] W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. Takie apele czy deklaracje mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji. Deklaracja bądź apel nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych zastrzeżonych ustawami na rzecz gminy – w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego”, zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17, LEX nr 2442347.

cego¹⁰. W znaczeniu transgranicznym jako przykład należy w tym miejscu wyróżnić wspólny otwarty apel burmistrzów miast polskich i niemieckich oraz prezydentów euro-regionów z polsko-niemieckiego pogranicza skierowany do władz centralnych i federalnych Polski i Niemiec przyjęty z okazji 30. rocznicy przyjęcia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.¹¹ Sygnatariusze listu wyrazili w nim zaniepokojenie sytuacją zaistniałą na granicy w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 oraz apel, by w przyszłości pomimo sytuacji kryzysowych władze centralne umożliwiły zachowanie ciągłości współpracy w zakresie ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego oraz komunikacji – dla dobra mieszkańców pogranicza¹².

W świetle powyższej inicjatywy należy skonstatować, że interes społeczności lokalnych rozpatrywany w wymiarze ponadgranicznym może, a nawet powinien być artykułowany z uwzględnieniem szerszej perspektywy niż ustawowy zakres zadań i kompetencji władz lokalnych stosownie do aktualnych wyzwań współczesności, których skutki są szczególnie odczuwalne na styku granic państwowych. W toku dalszych rozważań nastąpi próba odpowiedzi na pytanie, czy na tle sporu wokół kopalni Turów nastąpiło podejmowanie transgranicznych inicjatyw lokalnych, podkreślających wolę utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków pomimo rysującej się linii konfliktu na szczeblu centralnym.

3. Spór o kopalnię Turów z perspektywy planowania przestrzennego gminy i procedury oceny oddziaływania na środowisko

3.1. Interes społeczności lokalnych

Jak wspomniano na wstępie, większość dyskusji w sprawie sporu o kopalnię Turów jest prowadzonych z perspektywy europejskiej, ogólnokrajowej czy w kontekście dobrosąsiedzkich stosunków z Czechami. Natomiast mniej uwagi poświęca się perspektywie lokalnej, czyli społecznościom zamieszkałym w bezpośredniej bliskości kopalni i elektrowni Turów. Warto jednak pamiętać, że to głos mieszkańców pobliskich miejscowości z Czech w sprawie problemów z obniżającym się poziomem wód gruntowych, jak również ze stabilnością podłoża geologicznego oraz zanieczyszczeniem powietrza przez

¹⁰ Ilustracją tych ostatnich przypadków jest chociażby przyjmowanie tzw. uchwał anty-LGBT, których przedmiot regulacji wykracza poza zakres ustawowo przyznanych kompetencji. Szerzej na ten temat zob. M. Hadel, *Problematyka aksjologicznego nadużycia kompetencji w kontekście tzw. uchwał „anty-LGBT”*. *Rozważania na kanwie aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 7 i n. i zacytowane tam orzecznictwo.

¹¹ Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

¹² Dwujęzyczna wersja apelu dostępna pod adresem: https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2021/08/CDR_Apel-PL_final.pdf [dostęp: 12.02.2022].

kopalnię jest tym pierwotnym i podstawowym przedmiotem sporu. Na tym tle rysują się zatem dwa przeciwstawne stanowiska. O ile interes lokalnych społeczności w Czechach został zinterpretowany ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska¹³, o tyle polskie jednostki samorządu terytorialnego uznały za priorytet interesy gospodarcze, a zwłaszcza konieczność utrzymania miejsc pracy w pobliskiej kopalni. Taki sposób interpretacji interesu lokalnego w Polsce wynika chociażby z analizy starszych i nowszych dokumentów strategicznych przyjętych przez władze gminy Bogatynia¹⁴, jak również wskazują na to wspólne inicjatywy gmin polskich podejmowane na rzecz utrzymania kopalni Turów¹⁵.

W związku z poczynionymi wcześniej ustaleniami, wedle których współpraca transgraniczna powinna być traktowana jako instrument realizacji interesu lokalnego, warto zadać pytanie, dlaczego spór nie został rozstrzygnięty już u samego źródła, czyli na poziomie lokalnym z wykorzystaniem doświadczeń i wypróbowanych mechanizmów długoletniej współpracy transgranicznej. Z uwagi na położenie kopalni na terenie gminy Bogatynia podstawową rolę należy przypisać władztwu planistycznemu tej ostatniej, w ramach którego następuje rozstrzygnięcie o sposobie przeznaczenia terenu z zagwarantowaniem uczestnictwa w procesie planistycznym wszystkich zainteresowanych. Pytanie jest uzasadnione, ponieważ Bogatynia należy nie tylko do Euroregionu Nysa, ale również od lat prowadzi współpracę w ramach tzw. Małego Trójkąta, czyli Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą”. Zgodnie z umową Związek Miast zawiązano na czas nieokreślony, a jego główny cel określono jako reprezentowanie wspólnych interesów w sensie ponadgranicznym, przy czym najważniejsze jest dążenie do rozwijania wzajemnych stosunków pomiędzy obywatelami trzech miast i uzyskania korzyści w kontaktach gospodarczych i rozwoju infrastruktury¹⁶. Jest symptomatyczne, że cel współpracy, polegający na reprezentowaniu wspólnych interesów, tworzy typowy i po-

¹³ Na ten temat zob. m.in. *Petycja w sprawie ochrony źródeł wody pitnej na czesko-polsko-niemieckim pograniczu*, <https://eko-unia.org.pl/petycje/imgturysta/files/2/stopturow.pdf> [dostęp: 11.01.2022].

¹⁴ Zob. np. Strategia Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2014-2020 będąca załącznikiem do uchwały nr XCV/11/14 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 października 2014 r. oraz Projekt Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr L/333/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 oraz w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁵ Zob. np. List starostów, wójtów i burmistrzów gmin ziemi Zgorzeleckiej, Bolesławieckiej i Lubańskiej z 28.05.2020 r. skierowana do Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen przeciwko zamknięciu kopalni i elektrowni Turów w Bogatyni. Podpisani pod petycją przedstawiciele władz samorządowych wyrazili „zaniepokojenie działaniami naszych czeskich sąsiadów, których celem jest doprowadzenie do zamknięcia kompleksu wydobywczo-energetycznego Turów”.

¹⁶ Zob. art. 4. ust. 1 umowy Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą” stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXIX/288/2001 Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 11 września 2001 r. w sprawie przystąpienia do współtworzenia Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec

wtarzający się element treści umów miast partnerskich¹⁷. W związku z tym wydaje się bardziej niż wskazane, by również w obliczu rozbieżności interesów gmin po obu stronach granicy dążyć do poszukiwania dialogu oraz konstruktywnych rozwiązań rysującego się konfliktu.

W odniesieniu do kopalni Turów sąsiadujące gminy z Czech od lat sygnalizowały problemy z negatywnym wpływem na odwadnianie ujęć wody pitnej, z zagrożeniem dla stabilności podłoża geologicznego oraz ze zwiększeniem zanieczyszczenia powietrza, co zostało potwierdzone w niezależnych opracowaniach eksperckich¹⁸. Jednak dopiero planowane poszerzenie terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego stworzyło okazję do wyartykułowania ww. interesów w ramach procedury planistycznej.

3.2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Po przyjęciu stosownej uchwały z dnia 26 lutego 2016 r. przez Radę Miejską w Bogatyni w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój¹⁹, nastąpiło wezwanie do składania wniosków do zmiany ww. planu w trybie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, zwanej w dalszej u.p.z.p., oraz w trybie art. 39 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹, zwanej w dalszej u.u.i.ś. Dodatkowo, w odniesieniu m.in. do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których implementacja może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko, lub ich zmiany, u.u.i.ś. wprowadza obowiązek sporządzenia tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 1 i art. 50), zwanej dalej „strategiczną OOS”. W ramach strate-

nad Nysą”, http://test.bogatynia.pl/wp-content/uploads/2021/04/3.-Uchwała-nr-XXXIX_288_2001-w-spr.-przystapienia-do-wspoltworzenia-Zwiazku-Miast.pdf [dostęp: 13.02.2022].

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięćka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 327-334.

¹⁸ Zob. w tej sprawie aktualne opracowania: W. Junkermann, J.M. Hacker, *Ultrafine Particles in the Lower Troposphere: Major Sources, Invisible Plumes, and Meteorological Transport Processes*, “Bulletin of the American Meteorological Society” 2018, vol. 99(12), s. 2587-2602; Z. Karaczun, A. Kassenberg, *Analiza wpływu rozbudowy kopalni i elektrowni w Turowie na polskie zobowiązania w zakresie ochrony klimatu*, Warszawa 2020.

¹⁹ Zob. uchwała XXIX/209/16 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, <http://bip.bogatynia.pl/?a=8399> [dostęp: 12.01.2022].

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm.

gicznej OOS²¹ sporządzana jest prognoza oddziaływania na środowisko, której obligatoryjnym elementem jest zawarcie informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko (art. 51 ust. 2 lit. d u.u.i.ś.).

Interpretacja ww. przepisów wskazuje, że ustawodawca przewiduje dwa odrębne i obligatoryjne tryby uczestnictwa – jeden na podstawie u.p.z.p., a drugi – u.u.i.ś. Jednak tylko przepisy drugiej z wymienionych ustaw przewidują specjalne postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 113 w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.). W związku z powyższym należy zadać pytanie o możliwość uczestnictwa gmin zagranicznych w tak rozumianym postępowaniu. W tym względzie u.u.i.ś. przewiduje udział „państwa” jako uczestnika procedury, co mogłoby wskazywać na przyjęcie perspektywy wielkoskalowej, nieróżnicującej pomiędzy sytuacją reprezentowania interesu ogólnopaństwowego czy lokalnego w toczącym się postępowaniu. Jednak art. 114 *in fine* u.u.i.ś. ustanawia wprost „konieczność zapewnienia możliwości udziału w postępowaniu właściwych organów oraz społeczeństwa tego państwa”. W związku z tym należy przyjąć, że udział gminy zagranicznej będzie możliwy przez uczestnictwo „właściwego organu” reprezentującego konkretne interesy lokalnej społeczności.

W omawianym przypadku, czyli planowanej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, to burmistrz jako organ opracowujący projekt²² prowadzi również strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.) oraz, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, konsultacje ze stroną czeską (art. 115 ust. 1 u.u.i.ś.). Zgodnie z art. 115 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. przedmiotem konsultacji są środki eliminowania lub ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko.

3.3. Uczestnictwo strony czeskiej w procedurze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W odniesieniu do postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko strona niemiecka nie wyraziła zamiaru uczestnictwa, natomiast strona czeska zgłosiła swój udział, powołując się *explicite* na postanowienia art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²³. Warto dodać, że obok

²² W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) wójt jest organem przygotowującym projekty uchwał rady gminy.

²³ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz.

licznych organów rządowych o charakterze centralnym i terenowym Republiki Czeskiej (np. minister właściwy ds. środowiska naturalnego, czeska służba geologiczna, terenowy urząd górniczy) swoje uwagi zgłosiły władze regionalne (*Liberecký kraj*) oraz dwie gminy Heřmanice oraz Kunratice²⁴. Władze lokalne wskazały w swoich uwagach na zagrożenie całkowitej utraty źródeł wody pitnej, groźbę obsunięcia oraz niestabilność podłoża skalnego na krawędziach bocznych kopalni, jak również hałas, podwyższone zapalenie, ruch hałd, powstawanie nowych hałd lub zmianę krajobrazu²⁵. Należy stwierdzić, że uwagi sformułowane przez ww. jednostki samorządu terytorialnego Czech w pełni pokrywają się z uwagami i żądaniem sformułowanymi przez czeskie organy zarówno rządowej administracji centralnej oraz terenowej, jak i samorządowej administracji regionalnej (*Liberecký kraj*)²⁶. W tym znaczeniu mamy do czynienia z przedmiotową tożsamością interesu społeczności lokalnych oraz interesu regionalnego i ogólnopolskiego Czech.

Z dokumentacji procedury konsultacyjnej wynika, że jej najistotniejszą częścią była wymiana stanowisk, ujętych w formie pisemnej, przekazywanych za pośrednictwem Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. W tym czasie odbyło się jedno posiedzenie polsko-czeskiej grupy roboczej ds. ocen oddziaływania na środowisko. W trakcie konsultacji strona czeska wielokrotnie podkreślała, że nie zgadza się ze stanowiskiem strony polskiej w sprawie toczącej się procedury oraz żąda uwzględnienia wszystkich przesłanych uwag. Szczególnie dobitnie stanowisko strony czeskiej zostało określone w pkt 10.1 dokumentacji, w której czytamy: „strona czeska nie zgadza się na zakończenie konsultacji transgranicznych”²⁷. W tej sytuacji dziwi fakt, że postępowanie zostało zakończone na początku 2019 r. stwierdzeniem, że strona czeska „nie zgłosiła więcej uwag” i w związku z powyższym uznano, że jej udział w konsultacjach transgranicznych został zakończony²⁸. Zamknięcie konsultacji transgranicznych na tym etapie jest sprzecz-

UE L 26/1 z 28.01.2012 r.

²⁴ Podaję za: *Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój*, s. 7 i n., stanowiące załącznik do uchwały nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2019, poz. 3649.

²⁵ *Podsumowanie strategicznej oceny...*, s. 63.

²⁶ *Ibidem* ..., s. 54-64.

²⁷ *Ibidem* ..., s. 64.

²⁸ *Ibidem* ..., s. 10.

ne z postanowieniami zawartymi w prawie międzynarodowym²⁹, prawie unijnym³⁰, ale również w prawie polskim (art. 116 u.u.i.ś.).

W rezultacie Rada Miejska w Bogatyni uchwałą z dnia 28 maja 2019 r. przyjęła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój³¹. Warto odnotować, że przyjęta uchwała została zaskarżona przez czeską Gminę G. (H.) do sądu administracyjnego, która wprawdzie nie uczestniczyła we wcześniejszej procedurze planistycznej na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p., lecz wskazała na naruszenie w przyjętej uchwale jej interesu prawnego na podstawie art. 101 u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny, odrzucając skargę, wskazał na brak legitymacji procesowej Gminy G. do zaskarżenia uchwały w związku z brakiem wykazania naruszenia przepisu prawa materialnego, które pozwalałoby zakwalifikować jako podstawę do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego³². Samo posiadanie prawa własności nie jest wystarczające dla skuteczności wniesienia skargi, zaś zdaniem sądu pierwszej instancji skarżąca gmina nie wykazała w sposób niebudzący wątpliwości, że realizacja postanowień planu uniemożliwi lub ograniczy możliwość zagospodarowania nieruchomości nieobjętej planem w jej dotychczasowy sposób. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną czeskiej Gminy G., podtrzymał argumentację powołaną przez sąd pierwszej instancji, a ponadto wskazał, że „gwarancje obrony interesu prawnego strony skarżącej zapewniają przepisy Działu VI. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”³³. Tym samym sąd stanął na stanowisku, że ochrona interesów

²⁹ Zob. art. 11 pkt 1 Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonego w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.

³⁰ Zob. art. 8 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30), zwanej potocznie „dyrektywą SEA” (z ang. *Strategic Environmental Assessment Directive*) lub „dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”.

³¹ Uchwała nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3649 z dnia 07.06.2019 r.

³² Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2020 r., II SA/Wr 101/20, o odrzuceniu skargi w sprawie ze skargi Gminy G. na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. Nr XIII/83/19 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój.

³³ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2020 r., I OSK 2739/20.

zagranicznej gminy, nawet tej usytuowanej w bezpośrednim sąsiedztwie, może być skutecznie realizowana w trybie u.u.i.ś., a nie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.4. Skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE

Uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w 2019 r. stało się podstawą do wystąpienia przez władze kopalni Turów do ministra właściwego ds. ochrony środowiska o przedłużenie koncesji na wydobywanie kopalin węgla brunatnego do 2026 r.³⁴ Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że koncesja została udzielona na podstawie nieobowiązującego już reżimu tzw. procedury przyspieszonej (art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k u.u.i.ś.), która umożliwiała jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego do sześciu lat bez przeprowadzania jakiegokolwiek oceny oddziaływania na środowisko, o ile wydłużenie będzie „uzasadnione racjonalną gospodarką złożem oraz nie wiąże się to z rozszerzeniem zakresu koncesji”³⁵. Przepis ten budził wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, o której już wcześniej była mowa. Jest to o tyle istotne, że w kolejnym roku ten sam minister ponownie udzielił przedmiotowej koncesji, tym razem do 2044 r., jednak to właśnie tryb udzielenia pierwszej z wymienionych koncesji stał się przedmiotem skargi złożonej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez stronę czeską.

³⁴ Koncesji udzielił minister właściwy do spraw środowiska na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2021 r. poz. 1420. W omawianej sprawie zob. decyzję Ministra Klimatu z dnia 20 marca 2020 r. kończącą postępowanie w sprawie zmiany koncesji Nr 65/94 wydanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 27 kwietnia 1994 r., na rzecz Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni i przeniesionej na PGE Elektrownia Bełchatów S.A., na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”, położonego na terenie miasta i gminy Bogatynia, powiat zgorzelecki, województwo dolnośląskie – zob. obwieszczenie Ministra Klimatu z 20 marca 2020 r. informujące o wydaniu decyzji kończącej postępowanie w sprawie zmiany koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-z-20-marca-2020-r-informujace-o-wydaniu-decyzji-konczacej-postep/> [dostęp: 22.01.2022].

³⁵ Lit. j-1 z art. 72 ust. 2 pkt 2 u.u.i.ś. zostały wprowadzone do u.u.i.ś. ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563 ze zm.), a następnie wykreślone na podstawie noweli wprowadzonej ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 1211). Pomiędzy 2018 r. a 2021 r. polska u.u.i.ś. stworzyła ramy prawne dla przeprowadzenia tzw. przyspieszonej procedury, z której skorzystano nie tylko w przypadku Turowa, ale też wobec koncesji dla kilkunastu innych kopalni Polski.

Na podstawie art. 259 TFUE (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)³⁶ Czechy zarzuciły Polsce naruszenie prawa pierwotnego³⁷ oraz wtórnego³⁸ Unii Europejskiej. W tym sensie należy z całą mocą podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, ani polskie, na terenie których jest położona kopalnia Turów, ani czeskie, których mieszkańcy są bezpośrednio dotknięci negatywnym wpływem działania kopalni, nie są stroną w sporze przed Trybunałem. Niemniej jednak należy zauważyć, że dalszy przebieg sporu, a zwłaszcza zastosowanie przez Trybunał środków tymczasowych w postaci zobowiązania Polski do natychmiastowego zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów³⁹, doprowadziło w ostateczności do podpisania stosownego porozumienia między Polską a Czechami⁴⁰, a w konsekwencji wykreślenia sprawy z rejestru sporów prowadzonych przed Trybunałem⁴¹. Tym sposobem realizacja interesu lokalnych społeczności Polski i Czech została przeniesiona na poziom unijny oraz międzypaństwowy.

Warto nadmienić, że aktualnie przed polskim sądem administracyjnym jest rozpatrywana skarga na koncesję przedłużającą działalność kopalni, ponieważ w czerwcu 2021 r. fundacja Greenpeace odwołała się od stosownej decyzji ministra klimatu i środowiska. Właściwa minister odmówiła organizacji udziału w postępowaniu na prawach

³⁶ „Każde Państwo Członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uzna, że inne Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów”. Zob. art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864. Jak zauważa Stanisław Biernat, skargi państwa przeciwko innemu państwu członkowskiemu na podstawie art. 259 TFUE są niezmiernie rzadkie, ponieważ po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego wydano dotychczas dwa wyroki w sprawach C-364/10 oraz C-591/17, zob. S. Biernat, *Zarządzenie tymczasowe w sprawie kopalni Turów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 66, s. 1.

³⁷ Zdaniem strony czeskiej naruszenie dotyczy art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

³⁸ Zdaniem strony czeskiej naruszenie dotyczy dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1), dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26).

³⁹ Zobowiązanie do natychmiastowego zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów zostało nałożone na mocy Postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 21 maja 2021 r. w sprawie C-121/21 R Czechy–Polska, zob. Komunikat Prasowy Nr 89/21, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210089pl.pdf> [dostęp: 12.02.2022].

⁴⁰ Zob. umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Pradze dnia 3 lutego 2022 r., M. P. z 2022 r. poz. 276.

⁴¹ Po zawarciu ugody między stroną polską a czeską, zgodnie z art. 147 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Dz. Urz. UE L 265/1 z 29.9.2012 r.) prezes Trybunału postanawia o wykreśleniu sprawy z rejestru.

strony⁴², jednak w równoległym postępowaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny nakazał dopuścić Greenpeace do uczestnictwa w postępowaniu koncesyjnym⁴³. Z punktu widzenia interesu lokalnej społeczności widzimy istotną rolę organizacji ekologicznych, którym prawo przyznaje możliwość skutecznego zaskarżenia wydanej koncesji⁴⁴.

4. Zakończenie

Przedmiot sporu o kopalnię Turów posiada fundamentalne znaczenie w wymiarze europejskim, państwowym oraz lokalnym, również na płaszczyźnie aksjologicznej. Dla jednych stał się ucieleśnieniem konieczności ochrony podstaw egzystencji w związku z postępującą degradacją środowiska naturalnego i interesów przyszłych pokoleń, ale również konieczności budowania harmonijnych relacji dobrosąsiedzkich w Europie poprzez wykorzystanie koncyliacyjnych sposobów załatwiania sporów. Dla innych oznacza konieczność podjęcia skutecznych działań dla zagwarantowania istniejących miejsc na lokalnym rynku pracy oraz bezpieczeństwa energetycznego w skali całego kraju.

W obliczu polaryzacji i przeciwstawnych interesów gmin usytuowanych po obu stronach granicy należy stwierdzić, że konflikt o Turów wystawił na poważną próbę długoletnią współpracę transgraniczną podmiotów lokalnych, prowadzoną m.in. w ramach najstarszego z euroregionów utworzonych wzdłuż granic Polski, czyli Euroregionu Nisse–Nisa–Nysa. Ilustrację patowej sytuacji stanowić może list otwarty z 30 marca 2021 r. wystosowany przez jednostki samorządu terytorialnego należące do polskiej części Euroregionu Nysa wyrażający poparcie dla działań Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego na rzecz dalszego funkcjonowania Kopalni Węgla Brunatnego Turów w Bogatyni, jak również wsparcie samorządów zagłębia turowskiego ubiegających się o środki finansowe w ramach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji⁴⁵. Już samo zawarcie w jednym postulacie poparcia dla dalszego funkcjonowania kopalni oraz dla konieczności uzyskania środków z funduszu pokazuje dylemat, w jakim znalazły się polskie władze lokalne. Zgodnie z polityką finansową UE środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST)

⁴² Zob. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 maja 2021 r. informujące o wydaniu postanowienia utrzymującego odmowę dopuszczenia Fundacji Greenpeace Polska do udziału w postępowaniu o zmianę koncesji dotyczącej złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-11-maja-2021-r-informujace-o-wydaniu-postanowienia/> [dostęp: 22.01.2022].

⁴³ Zob. *Decyzja o działaniu Turowa do 2044 r. może zostać uchylona*, <https://www.greenpeace.org/poland/aktualnosci/31198/decyzja-o-dzialaniu-turowa-do-2044-r-moze-zostac-uchylona/> [dostęp: 12.01.2022].

⁴⁴ Skarga organizacji ekologicznych jest możliwa w związku z przyjęciem nowelizacji u.u.i.ś., zob. ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 784.

⁴⁵ Poparcie Euroregionu Nysa dla działań Zarządu ws. KWB Turów i FST, <https://powiatzgorzelecki.pl/poparcie-euroregionu-nysa-dla-dzialan-ws-kwb-turow-i-fst/> [dostęp: 11.02.2022].

są bowiem dostępne dla regionów górniczych, które przyjmą graniczną datę dla wydobycia węgla zgodną z celami klimatycznymi UE⁴⁶, co stoi w rażącej sprzeczności z przedłużeniem koncesji dla kopalni Turów do 2044 r.⁴⁷ Ponadto doświadczenie pokazuje, że skuteczne korzystanie z funduszy pomocowych UE w regionach przygranicznych odbywa się najczęściej w ramach ścisłej współpracy transgranicznej władz lokalnych, podmiotów gospodarczych, a także przy poparciu społeczeństwa. W tym znaczeniu należy pozytywnie ocenić projekt „Transition” zainicjowany przez ZKlaster (Zgorzelecki Klaster Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii i Efektywności Energetycznej), w ramach którego w 2021 r. opracowano „Strategię zarządzania transformacją obszaru węglowego na pograniczu polsko-saksońskim”⁴⁸. Zmiany strukturalne potrzebują skutecznej współpracy pomiędzy stroną polską, czeską i niemiecką, zwłaszcza bogate doświadczenia w zarządzaniu i realizacji projektów unijnych w ramach działalności Euroregionu Neisse–Nisa–Nysa pokazują wartość wypróbowanych struktur trójstronnej współpracy na poziomie lokalnym. W związku z powyższym należy w tym miejscu postulować o wy stosowanie wspólnego listu otwartego do władz centralnych podpisanego przez wszystkie władze lokalne Polski, Czech i Niemiec w sprawie konieczności konstruktywnego zakończenia konfliktu o kopalnię Turów, co stanowiłoby pożądany gest w duchu kontynuacji dobrych tradycji współpracy transgranicznej w regionie oraz poszukiwania wspólnego mianownika dla przeciwstawnych interesów lokalnych.

Formułując uwagi *de lege lata*, należy stwierdzić, że model konsultacji przewidziany w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów (art. 113 i n. u.u.i.ś.) nie uwzględnia specyfiki współpracy bezpośredniej prowadzonej na poziomie władz lokalnych, usytuowanych w bezpośredniej bliskości granicy państwowej. Zwłaszcza przyjęty w art. 115 u.u.i.ś. „wielkoskalowy” sposób komunikacji, który przewiduje prowadzenie konsultacji przez organ przeprowadzający strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko – w omawianym przypadku jest nim burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia – „z państwem”, czyli z organami usytuowanymi na poziomie centralnym, jak również obligatoryjne pośrednictwo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który dodatkowo może przejąć prowadzenie konsultacji, nie

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

⁴⁷ Kiedy polski rząd w kwietniu 2021 r. przedłużył koncesję na wydobycie węgla brunatnego w kopalni Turów do 2044 r., Komisja Europejska odmówiła wsparcia tego regionu ze środków Funduszu, zob. *Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji polskich regionów węglowych*, Raport Bankwatch Network i Polskiej Zielonej Sieci, czerwiec 2021 r., s. 6, https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_09_02_Terytorialne_Plany_Sprawiedliwej_Transformacji.pdf [dostęp: 11.02.2022].

⁴⁸ Strategia jest dostępna pod adresem: <https://zkcluster.pl/wp-content/uploads/2020/10/Strategia-rozwoju-ZG-wer-21-pazdziernika.pdf> [dostęp: 12.02.2022].

sprzyja bezpośredniej komunikacji władz lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości geograficznej.

W ramach uwag *de lege ferenda* należy postulować, by w myśl konwencji Espoo⁴⁹, a zwłaszcza Protokołu kijowskiego do ww. konwencji⁵⁰ Polska i Czechy zawarły stosowną umowę bilateralną, której przedmiotem będzie uproszczenie, a zwłaszcza uspołecznienie procedur konsultacji transgranicznych. Jako przykład tego typu umowy niech posłuży polsko-niemiecka umowa podpisana w 2018 r. w Neuhausen am Neckar⁵¹, która m.in. przewiduje bezpośredni udział społeczeństwa i zainteresowanych władz lokalnych przed zagranicznym organem prowadzącym postępowanie.

Bibliografia

Akty prawne Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. Z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30.

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1.

Akty stanowienia i stosowania prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

⁴⁹ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

⁵⁰ Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.

⁵¹ Zob. umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisana w Neuhausen am Neckar dnia 10 października 2018 r., Dz. U. 2021 r. poz. 330. Ratyfikowanie umowy nastąpiło w roku 2020.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1563 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 784.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2021 r. poz. 1211.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaźniej współpracy podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.
- Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisana w Neuhardenberg dnia 10 października 2018 r., ratyfikowana w 2020 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 330.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Pradze dnia 3 lutego 2022 r., M. P. z 2022 r. poz. 276.
- Uchwała nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3649 z dnia 07.06.2019 r.
- Decyzja Ministra Klimatu z dnia 20 marca 2020 r. kończąca postępowanie w sprawie zmiany koncesji Nr 65/94 wydanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 27 kwietnia 1994 r., na rzecz Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni i przeniesionej na PGE Elektrownia Bełchatów S.A., na wydobywanie węgla brunatnego i kopalnin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”, położonego na terenie miasta i gminy Bogatynia, powiat zgorzelecki, województwo dolnośląskie.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 maja 2021 r. informujące o wydaniu postanowienia utrzymującego odmowę dopuszczenia Fundacji Greenpeace Polska do udziału w postępowaniu o zmianę koncesji dotyczącej złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-11-maja-2021-r-informujace-o-wydaniu-postanowienia/>.

Uchwała XXIX/209/16 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, <http://bip.bogatynia.pl/?a=8399>.

Umowa Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradek nad Nysą” stanowiąca załącznik do uchwały nr XXXIX/288/2001 Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 11 września 2001 r. w sprawie przystąpienia do współtworzenia Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradek nad Nysą”, http://test.bogatynia.pl/wp-content/uploads/2021/04/3.-Uchwała-nr-XXXIX_288_2001-w-spr.-przystapienia-do-wspoltworzenia-Zwiazku-Miast.pdf.

Strategia Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2014-2020 będąca załącznikiem do uchwały nr XCV/11/14 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 października 2014 r.

Projekt Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr L/333/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 oraz w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy.

Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, s. 7 i n., stanowiące załącznik do uchwały nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2019, poz. 3649.

Orzecznictwo

Postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie C-121/21 R *Czechy – Polska*, zob. Komunikat Prasowy Nr 89/21.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17, LEX nr 2442347.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2020 r., I OSK 2739/20.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2020 r., II SA/Wr 101/20.

Literatura

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.

Biernat S., *Zarządzenie tymczasowe w sprawie kopalni Turów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 66.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927.

Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2016.

Hadel M., *Problematyka aksjologicznego nadużycia kompetencji w kontekście tzw. uchwał „anty-LGBT”*. Rozważania na kanwie aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12.

Junkermann W., Hacker J.M., *Ultrafine Particles in the Lower Troposphere: Major Sources, Invisible Plumes, and Meteorological Transport Processes*, “Bulletin of the American Meteorological Society” 2018, vol. 99(12).

- Karaczun Z., Kassenberg A., *Analiza wpływu rozbudowy kopalni i elektrowni w Turowie na polskie zobowiązania w zakresie ochrony klimatu*, Warszawa 2020.
- Kusiak-Winter R., *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.
- Regulski J., Kulesza M. (red.), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.
- Schwanenflügel M. von, *Neues Verständnis kommunaler Örtlichkeit: Kommunale Selbstverwaltung im Lichte der Bürgergesellschaft*, „Kritische Justiz” 2005, vol. 38, no. 3.
- Tabernacka M., *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005.
- Żukowski L.J., *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2017.

Internet

- Decyzja o działaniu Turowa do 2044 r. może zostać uchylona*, <https://www.greenpeace.org/poland/aktualnosc/31198/decyzja-o-dzialaniu-turowa-do-2044-r-moze-zostac-uchylona/>.
- List starostów, wójtów i burmistrzów gmin ziemi Zgorzeleckiej, Bolesławieckiej i Lubańskiej z 28.05.2020 r. skierowana do Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen przeciwko zamknięciu kopalni i elektrowni Turów w Bogatyni*, <http://zawidow.eu/wp-content/uploads/2020/05/List-do-Komisji-Europejskiej-1.pdf>.
- Petycja w sprawie ochrony źródeł wody pitnej na czesko-polsko-niemieckim pograniczu*, <https://eko-unia.org.pl/petycje/imgturysta/files/2/stopturow.pdf>.
- Poparcie Euroregionu Nysa dla działań Zarządu ws. KWB Turów i FST*, <https://powiatzgorzelecki.pl/poparcie-euroregionu-nysa-dla-dzialan-ws-kwb-turow-i-fst/>.
- Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji polskich regionów węglowych*, Raport Bankwatch Network i Polskiej Zielonej Sieci, czerwiec 2021 r., s. 6, https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_09_02_Terytorialne_Plany_Sprawiedliwej_Transformacji.pdf.

Varia

Karolina Pawłowicz-Białas

Doktorantka w Kolegium Nauk Prawnych Szkoły Doktorskiej

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-2184-7847

Historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej

Historical conditions for the creation of a uniform regulation of mutual
recognition of professional qualifications within the European Union

Streszczenie

Artykuł przedstawia historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej, zawartej obecnie w przepisach dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. W ramach analizy przedstawione zostały wcześniejsze regulacje prawne przyjmowane przez ustawodawcę wspólnotowego, z uwzględnieniem zarówno ujęcia wertykalnego (dyrektyw sektorowych), jak i ujęcia horyzontalnego (dyrektyw systemu ogólnego). Ponadto jako kolejny czynnik zostało wskazane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości na przestrzeni lat i jego wpływ na rozwój ustawodawstwa oraz stosowania prawa w ramach wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Wskazano także na wpływ czynników pozaprawnych, czy to politycznych dotyczących akcesji nowych państw członkowskich, czy to ekonomicznych dotyczących funkcjonowania wspólnotowego rynku pracy.

Słowa kluczowe

uznawanie kwalifikacji zawodowych, zasada wzajemnego uznawania, swoboda przedsiębiorczości

Abstract

The article presents the historical conditions for the creation of a uniform regulation of mutual recognition of professional qualifications within the European Union, currently included in the provisions of Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. As part of the analysis, previous legal regulations adopted by the Community legislator were presented, taking into account both the vertical approach (sectoral directives) and the horizontal approach (general system directives). Moreover, as another factor the jurisprudence of the Court of Justice over the years and its impact on the development of legislation and the application of law in the framework of mutual recognition of professional qualifications have been indicated. The influence of non-strictly legal factors was also indicated – political ones related to the accession of new member states, as well as economic ones related to the functioning of the Community's labor market.

Keywords

recognition of professional qualifications, principle of mutual recognition, freedom of establishment

Wstęp

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę historycznych uwarunkowań powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej (dalej jako: UE). W artykule zostanie przedstawiona droga do przyjęcia dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹ (dalej jako: dyrektywa 2005/36), czyli aktu prawnego aktualnie regulującego tę dziedzinę prawa unijnego. Podłoża dyrektywy 2005/36 można upatrywać zarówno w poprzednim ustawodawstwie wspólnotowym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TS) oraz w stopniowo pojawiających się zmianach społeczno-gospodarczych napędzających rozwój integracji europejskiej wraz z elementami dotyczącymi specyfiki rynku zawodowego w ramach obecnej UE, szczególnie w odniesieniu do zawodów regulowanych. Problemem badawczym stawianym w niniejszym artykule będzie zbadanie wpływu wskazanych wyżej historycznych czynników pod kątem ukształtowania się obecnego systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach UE. Za tezę należy przyjąć stwierdzenie, że wszystkie wymienione aspekty miały wpływ na kształt obecnej regulacji dotyczącej wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. W równym stopniu można taką rolę przypisać poprzedniemu ustawodawstwu wspólnotowemu oraz orzecznictwu TS, przyznając odrobinę mniejsze znaczenie stopniowo pojawiającym się wspomnianym wyżej zmianom społeczno-gospodarczym, nie zapominając jednak o wzajemnych powiązaniach między przedstawionymi aspektami.

1. Idea wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Wspólnoty Europejskiej

Jednym z głównych celów traktatów rzymskich od samego początku było stworzenie wspólnego rynku dla wszystkich rodzajów aktywności gospodarczej. Prawodawca wspólnotowy znajdował się jednak w sytuacji, w której ze względu na brak występowania w państwach członkowskich wspólnego systemu edukacji kształcenie zawodowe obywateli odbywało się na innych warunkach, indywidualnych dla każdego państwa. Taki stan rzeczy przyczyniał się niewątpliwie do zagrożenia powstania poważnych barier w swobodnym przepływie osób. W pewnym sensie remedium w tym

¹ Dz. Urz. WE L 255/22 z 30.09.2005 r. z późn. zm.

zakresie starał się wypracować pierwotny Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej jako: TEWG), który uwzględniał problem dotyczący kwalifikacji zawodowych i przewidywał przyjęcie ogólnych programów wspieranych przez dyrektywy oparte na dawnym art. 57 TEWG w celu usunięcia barier w swobodnym przepływie osób i usług przed końcem okresu przejściowego w 1970 r.² W ówczesnym brzmieniu przepis stanowił, że w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, uchwała dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Dodatkowo zostało przewidziane, że w tym samym celu Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, przed zakończeniem okresu przejściowego, uchwała dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Podkreślono także, że w odniesieniu do zawodów medycznych i pokrewnych oraz farmaceutycznych stopniowe znoszenie ograniczeń zależy od koordynacji warunków ich wykonywania w różnych państwach członkowskich. Ustawodawca wspólnotowy został więc postawiony przed wyzwaniem stworzenia regulacji mających na celu niwelowanie barier swobodnego przepływu, co obejmowało właśnie opracowanie systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych przy użyciu dyrektyw. Pełna realizacja postulatu nastąpiła jednak w kilku fazach charakteryzujących się dosyć znacznym odstępem czasowym³.

Należy się także zastanowić, na czym konkretnie polegało zadanie ustawodawcy. Samo uznawanie kwalifikacji zawodowych odnosi się bowiem w ogólności do metodologii i procedur oceny uzyskanych przez daną osobę kwalifikacji zawodowych w państwie członkowskim pochodzenia w celu dopuszczenia do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim⁴. Tym samym podkreśla się, że uznawanie kwalifikacji zawodowych wymaga wzajemnego zaufania i przyjęcia odpowiednich środków, które zapobiegać będą nadmiernemu protekcjonizmowi⁵. Należy pamiętać, że oprócz założeń wynikających wyłącznie z przyjętych aktów prawnych i obowiązku ich

² H. Schneider, *The Recognition of Diplomas and the Free Movement of Professionals in the European Union: Fifty Years of Experiences*, Conference proceedings IALS. ed. International Association of Law Schools. Montreal: IALS, 2008, s. 1.

³ P.J.G. Kapten, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Third Edition Kluwer International, Londyn 1998, s. 743.

⁴ J. Divic, *The International labour market: personal recognition of qualifications, Improvement of the degree and credit recognition system*, Official Bologna Process Seminar, Riga 2004, s. 1.

⁵ J. Pertek, *Free movement of professionals and recognition of higher education diplomas*, "Yearbook of European Law" 1992, vol. 12, no. 1, s. 293-324.

realizacji przyjęcie efektywnego rozwiązania w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych obrazowało przed Wspólnotą również wizję wymiernych korzyści ekonomicznych. Do pozytywnych ekonomicznych skutków w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych zalicza się m.in. promowanie konkurencji na rynku pracy i usług, możliwość wyrównywania poziomów popytu i podaży na dane profesje w poszczególnych państwach członkowskich oraz wymianę wiedzy i podnoszenie kompetencji obywateli państw członkowskich⁶. Oprócz wskazanego powyżej braku posiadania przez państwa członkowskie wspólnego systemu edukacji należy także wskazać na inne przeszkody stojące na drodze ustawodawcy. Trudności wynikają z różnego postrzegania zawodów regulowanych w poszczególnych państwach członkowskich; w szczególności ta uwaga będzie się odnosić do wolnych zawodów. Pomimo leksykalnie odpowiadających sobie nazw zawodów nie zawsze dany zawód regulowany obejmował te same zakresy czynności, do których przedstawiciel danego zawodu był uprawniony (czy nawet zobowiązany). Ustawodawca musiał więc wziąć pod uwagę różnice wynikające ze specyfiki uregulowania danego zawodu w poszczególnych krajach członkowskich.

2. Dyrektywy sektorowe

Pierwszym podejściem ustawodawcy unijnego było uchwalenie tzw. dyrektyw sektorowych dotyczących niektórych zawodów, głównie zawodów medycznych i architektów. Konkretnie były to dyrektywy odnoszące się do zawodu lekarza⁷, farmaceuty⁸,

⁶ O. Lando, *The liberal profession in the European communities*, "Common Market Law Review" 1971, vol. 8, no. 3, s. 343.

⁷ Dyrektywa Rady 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. mająca na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i wzajemnego uznawania ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165/1 z 7.07.1993 r.).

⁸ Dyrektywa Rady 85/433/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie farmacji, zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości odnoszącego się do niektórych działalności z dziedziny farmacji (Dz. Urz. WE L 253/37 z 24.09.1985 r.); dyrektywa Rady 85/432/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie niektórych rodzajów działalności w dziedzinie farmacji (Dz. Urz. WE L 253/34 z 24.09.1985 r.).

pielęgniarki w zakresie opieki ogólnej⁹, położnej¹⁰, weterynarza¹¹, dentysty¹² wraz z zasadami koordynacji kształcenia w tych zawodach, a ponadto dla zawodów architekta¹³ oraz przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób¹⁴. W literaturze wskazuje się już na początkowe trudności w uzgodnieniu tekstów dyrektyw, a mimo to w niektórych przypadkach (szczególnie w odniesieniu do architektów) nie były to regulacje pełne¹⁵. Podkreśla się ponadto, że w celu pełnej i efektywnej implementacji dyrektywy wymagały wielu nowelizacji, które odnosiły się w szczególności do uproszczenia ustanowionych procedur. Pod względem metodologicznym dyrektywy sektorowe nazywane są również dyrektywami systemu wertykalnego ze względu na to, że uznawanie odbywało się indywidualnie, zawód po zawodzie, wraz z minimalną harmonizacją lub koordynacją wymaganego kształcenia i szkolenia dla każdego zawodu w państwach członkowskich. Wyrażnym celem przedstawionych dyrektyw było właśnie ustanowienie

⁹ Dyrektywa Rady 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176/1 z 15.07.1977 r.); dyrektywa Rady 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek/pielęgniarzy odpowiedzialnych za opiekę ogólną (Dz. Urz. WE L 176/8 z 15.07.1977 r.).

¹⁰ Dyrektywa Rady 80/154/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie położnictwa i zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 33/1 z 11.02.1980 r.); dyrektywa Rady 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności przez położne (Dz. Urz. WE L 33/8 z 11.02.1980 r.).

¹¹ Dyrektywa Rady 78/1026/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie weterynarii, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362/1 z 23.12.1978 r.); dyrektywa Rady 78/1027/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarzy weterynarii (Dz. Urz. WE L 362/7 z 23.12.1978 r.).

¹² Dyrektywa Rady 78/686/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących zawód lekarza dentysty, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233/1 z 24.08.1978 r.); dyrektywa Rady 78/687/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarza dentysty (Dz. Urz. WE L 233/10 z 24.08.1978 r.).

¹³ Dyrektywa Rady 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 223/15 z 21.08.1985 r.).

¹⁴ Dyrektywa Rady 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 124/1 z 23.05.1996 r.).

¹⁵ R. White, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 64.

wspólnych podstawowych standardów dotyczącą szkoleń wymaganych do wykonywania danej profesji, co wiązało się ze skutkiem w postaci automatycznego uznania i gwarancją dostępu do zawodu w każdym kraju członkowskim¹⁶. Z perspektywy poszczególnych zawodów był to zabieg niewątpliwie wygodny – dany zawód otrzymywał bowiem swój dedykowany akt prawny, gwarantujący w ramach wykonywanego zawodu uznanie uzyskanych kwalifikacji. Cały czas pozostawało jednak pytanie, jak kształtuje się sytuacja prawna obywateli wykonujących pozostałe zawody.

Pod względem strukturalnym dyrektywy były poniekąd specyficzne. Każda „główna” dyrektywa była na ogół uzupełniana przez odpowiednią dyrektywę w sprawie koordynacji wymagań szkoleniowych w państwach członkowskich. Taka sytuacja miała miejsce, ponieważ podstawowym trybem działania ustawodawcy było uchwalenie dla każdego zawodu dwóch dyrektyw jednocześnie, jednej opartej na art. 57 ust. 1 TEWG regulującej uznawanie dyplomów i drugiej opartej na art. 57 ust. 2 TEWG dotyczącej koordynacji wymagań szkoleniowych. Nie był to jednak zabieg szczególnie udany, ponieważ po pierwsze przy wprowadzeniu dyrektywy osobno dla każdego zawodu zostało już ustanowione dosyć znaczące rozdrobnienie prawne, a po drugie podzielenie regulacji dotyczącej jednego zawodu na dwie dyrektywy przyczyniało się prawie do powstania chaosu prawnego. Poruszanie się w ramach tak zawilej regulacji na pewno nie spełniało wymogu przejrzystości i łatwości dostępu do prawa wspólnotowego. Nie należy również zapominać o wymogu wstępnym stosowania przedstawionych dyrektyw – dyrektywy sektorowe mogły być stosowane dopiero po zharmonizowaniu większości programów edukacyjnych prowadzących do uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych¹⁷. Ich zastosowanie obejmowało natomiast zarówno osoby zatrudnione w charakterze pracownika, jak i osoby wykonywujące działalność na własny rachunek, nie różnicując tym samym ich sytuacji na rynku pracy¹⁸. Początkowo miały być one traktowane jako środki prawne o charakterze przejściowym. Pomimo ich statusu przejściowego, pozostały one w mocy przez czas dłuższy niż zakładany¹⁹.

3. Dyrektywy systemu ogólnego

Drugim etapem działania prawodawcy unijnego było uchwalenie dyrektyw systemu ogólnego, co zostało określone ujęciem horyzontalnym. Zmiana strategii została wy-

¹⁶ Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, *Stanowiska negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 101, s. 23.

¹⁷ J. Divic, *op. cit.*, s. 4.

¹⁸ K. Ziemiecka, *Freedom of Movement and Mutual Recognition of Qualifications – changes in Polish legislation preceding EU Accession*, University of Lund, Lund 2002, s. 39.

¹⁹ H. Schneider, *op. cit.*, s. 15.

muszona rozwojem Wspólnoty oraz faktem, że harmonizacja kursów edukacyjnych była niezwykle czasochłonna²⁰. W przypadku m.in. dyrektyw dla architektów i farmaceutów, ich przyjęcie zajęło ponad osiemnaście lat. W niektórych przypadkach, dotyczących np. inżynierów, do takiego porozumienia w ogóle nie doszło. Dyrektywy sektorowe były także coraz trudniejsze do zastosowania w praktyce²¹. Podejście horyzontalne koncentruje się nie na kwalifikacjach do wykonywania określonego zawodu, ale na charakterze kwalifikacji, który prowadziłby do szerokiego zakresu aktywności zawodowej²². W pewnym sensie wpływa to na mniejszą pewność prawa – każda osoba będzie starać się o uznanie swojego portfolio kompetencji, zamiast polegać na posiadaniu wyznaczonych kwalifikacji zawodowych. W pojęciu dyrektyw systemu ogólnego mieszczą się trzy następujące dyrektywy: dyrektywa 89/48²³, dyrektywa 92/51²⁴ oraz dyrektywa 99/42²⁵.

Dyrektywa 89/48, subsydiarna wobec dyrektyw sektorowych, odnosiła się do dostępu do zawodów regulowanych, co do których zachodzi potrzeba co najmniej 3-letniej edukacji na uczelni wyższej. Źródła jej powstania upatruje się w próbie odpowiedzi na postulat urzeczywistnienia „Europy bez granic” charakteryzującej się pełną swobodą przedsiębiorczości²⁶. Tym samym nowa strategia stanowiła większą zmianę w kierunku wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych bez uprzedniej harmonizacji jako środka eliminującego bariery w ustanowieniu rynku wewnętrznego. Implementacja dyrektywy również rodziła znaczące problemy w państwach członkowskich – część państw zdecydowała się na implementację, używając jednego aktu prawnego z pewnymi bardziej szczegółowymi uzupełnieniami. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku Hiszpanii²⁷. Natomiast inne państwa, przyzwyczajone do dotychczasowego stanu prawnego, zdecydowały się na pozostanie przy sektorowej implementacji, wydając akty dla poszczególnych profesji²⁸.

²⁰ J. Divic, *op. cit.*, s. 4.

²¹ H. Schneider, *op. cit.*, s. 18.

²² R. White, *op. cit.*, s. 65.

²³ Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. EWG L 19/16 z 24.01.1989 r.).

²⁴ Dyrektywa Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (Dz. Urz. WE L 209/25 z 24.07.1992 r.).

²⁵ Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 r. ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 201/77 z 31.07.1999 r.).

²⁶ H. Schneider, *op. cit.*, s. 18.

²⁷ Real Decreto 1665/1991 de 25 octubre 1991 r. por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración (BOE 280 22.11.1991 r.).

²⁸ Na przykładzie Francji: Loi No. 90-1259 du 31 decembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (NOR: JUSX9000027L).

Oczywiście sposób implementacji dyrektywy pozostaje w gestii państw członkowskich i jest to zabieg niewątpliwie dozwolony, niemniej jednak w przypadku niektórych państw przyczyniło się to do braku implementacji dyrektywy w terminie, stwierdzonej przez TS²⁹. Dyrektywa 92/51 rozszerza system uznawania zawarty w pierwszej ogólnej dyrektywie systemowej na dyplomy, które obejmują co najmniej jeden rok kształcenia w pełnym wymiarze godzin po odbyciu kształcenia w szkole średniej lub niektóre kursy szkoleniowe. Natomiast celem dyrektywy 99/42 było wyjaśnienie i uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego w obszarze tak zwanych środków przejściowych. Ta dyrektywa odnosi się do bardzo wielu zawodów, posiadając tym samym szeroki zakres zastosowania. Ponadto różni trzy systemy uznawania: uznawanie kwalifikacji formalnych, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz uznawanie innych kwalifikacji zawodowych nabytych w innym państwie członkowskim.

Najważniejszym krokiem wspólnotowego ustawodawcy była zmiana sposobu postrzegania regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i drastyczna zmiana z systemu dyrektyw wertykalnych na dyrektywy horyzontalne. Taka zmiana niewątpliwie podyktowana była względami konieczności pełnej implementacji swobody przepływu, która nie mogłaby się odbyć bez wprowadzenia efektywnego systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Tym samym niewątpliwie prawodawca wspólnotowy przyznał się do porażki pomysłu dyrektyw systemowych. Tak drastyczna zmiana sugeruje również, że pomysł uregulowania sektorowego został ostatecznie odrzucony. Konsekwencje takiej zmiany były znaczące, bowiem modyfikacji podlegają zasady leżące u podstaw tych systemów. Dyrektywy sektorowe były aktami prawnymi wydanymi w obszarze harmonizacji (koordynacji) w fazie pierwszej. W odniesieniu do nich główną zasadą jest automatyczne uznanie kwalifikacji. Pozostałe przepisy (a więc te w szczególności odnoszące się do systemu ogólnego) należy uznać za nieobjęte harmonizacją, a jedynie mechanizmem uznawania kwalifikacji³⁰. Mechanizm ten opiera się na trzech założeniach: zasadzie uznawalności, porównaniu kwalifikacji, określeniu metody wyrównania czy kompensowania różnic.

4. Wpływ orzecznictwa TS

Na uwagę w ramach omawianego tematu zasługuje również z pewnością wpływ orzecznictwa TS. Można wyróżnić dwa podstawowe zakresy zastosowania orzecznictwa TS w ramach procesu kształtowania się systemu wzajemnego uznawania kwalifika-

²⁹ W przypadku Grecji: wyrok TS z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-365/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej* (ECLI:EU:C:1995:76).

³⁰ M. Kożuch, *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014, s. 8.

cji zawodowych. Po pierwsze należy wskazać na w pewnym sensie podpowiadanie przez TS rozwiązań prawnych w celu obrania przez ustawodawcę pewnej konkretnej, wskazanej ścieżki i sposobu legislacji w ramach procesu kształtowania się aktów prawnych. Drugim oddziaływaniem jest natomiast rozstrzygnięcie przez TS w kwestiach, które nie zostały objęte tekstem uchwalonego już aktu prawnego, gdzie TS, działając bez jasnych podstaw prawnych, decyduje o rozstrzygnięciu danej kwestii prawnej. Takie zabiegi również podpowiadają ustawodawcy, w jaki sposób znowelizować istniejące już regulacje w celu ich dostosowania do pojawiających się problemów prawnych w społeczeństwie w celu usunięcia luk prawnych. Ponadto, pomimo braku przepisów możliwych do zastosowania, podmioty mogą dochodzić przed TS swoich praw. Poniżej autorka przedstawi kilka przykładów orzecznictwa wchodzących w zakres wskazanych powyżej obszarów oddziaływań.

Podjęcie przez Komisję strategii wzajemnego uznawania w połączeniu z minimalną harmonizacją w połowie lat 80. było nierozłącznie związane z orzeczeniem w niezmiernie istotnej sprawie dla całego systemu prawa wspólnotowego – w sprawie *Cassis de Dijon* – w połączeniu z brakiem znaczących postępów w harmonizacji rynku wewnętrznego³¹. Używając analogii wypracowanej w sprawie *Cassis de Dijon*, Komisja stwierdziła, że cele ustawodawstwa krajowego zmierzające do zagwarantowania pewnych celów godnych ochrony, takich jak interesy bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony środowiska i konsumentów, bardzo często były identyczne lub równoważne w każdym z państw członkowskich UE. Komisja była zatem zdania, że wzajemne uznawanie powinno być zasadą, a harmonizację należy ograniczyć do aspektów, które można uzasadnić kryteriami określonymi w orzecznictwie TS dotyczącym obowiązkowych wymogów³².

Przechodząc już do orzeczeń bardziej szczegółowo powiązanych z instytucją wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, należy wskazać na dwa orzeczenia o istotnym znaczeniu wydane przez TS w połowie lat 70. – orzeczenie w sprawie *Reyners*³³ oraz w sprawie *Van Binsbergen*³⁴. Zasadniczym przełomem w tym zakresie było przesądzenie przez TS o zniesieniu niektórych wymogów dotyczących obywatelstwa i miejsca zamieszkania w zakresie zawodów regulowanych. W sprawie *Reyners* TS przesądził, że dopuszczalność odstępstwa od swobody wykonywania działalności gospodarczej ogranicza się do tych czynności objętych art. 52 TEWG, które stanowią udział w wykonywaniu władzy

³¹ Komunikat Komisji dotyczący konsekwencji wyroku wydanego przez ETS w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 (*Cassis de Dijon*), Dz. Urz. WE Nr C 256/2, 03.10.1980, s. 2-3.

³² Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in UE Law*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 67.

³³ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68).

³⁴ Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131).

publicznej; w żadnym razie nie można za takie uznać, w ramach wolnego zawodu, jakim jest zawód adwokata, takich czynności, jak doradztwo i pomoc prawna lub reprezentowanie i obrona stron przed sądem, nawet jeżeli udział lub pomoc adwokata jest obowiązkowa lub adwokaci mają w tej mierze wyłączność z mocy prawa³⁵. Natomiast w sprawie *Van Binsbergen* TS wskazał, że art. 59.1 TEWG oraz art. 60.3 TEWG muszą być interpretowane w taki sposób, że prawo krajowe państwa członkowskiego nie może, nakładając obowiązek posiadania stałego miejsca zamieszkania w tym państwie, odmawiać osobom z innego państwa członkowskiego prawa świadczenia usług, jeśli świadczenie usług nie podlega żadnym szczególnym warunkom w ramach obowiązującego prawa krajowego³⁶. Dodatkowo orzeczenia TS miały szczególne znaczenie dla zawodu prawnika, ponieważ oba wyraźnie przesądziły, że zawód prawnika (adwokata) jest objęty zakresem zastosowania TEWG, wbrew przeciwnemu pogładowi niektórych państw członkowskich. Orzeczenia również częściowo zbiegły się w czasie z procesem wprowadzenia pierwszych dyrektyw sektorowych, mając niewątpliwie wpływ na ich treść.

Na odrębne omówienie zasługuje orzeczenie w sprawie *Vlassopoulou*³⁷ ze względu na wskazywany wpływ, jakie wywarło ono na treść i podstawowe idee tym razem dyrektyw systemu ogólnego³⁸. W omawianej sprawie TS zdecydował o konieczności, a nawet obowiązku poszczególnych państw członkowskich dokonywania analizy porównawczej kwalifikacji uzyskanych przez daną osobę z kwalifikacjami wymaganymi w danym państwie członkowskim. Przyjmujące państwo członkowskie, w którym składany jest wniosek o zezwolenie na wykonywanie zawodu, ma więc obowiązek zbadania, w jakim zakresie wiedza i kwalifikacje poświadczone dyplomem otrzymanym przez osobę zainteresowaną w państwie pochodzenia odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganym przez przepisy państwa przyjmującego. Tym samym, jeżeli owe dyplomy są równoważne jedynie częściowo, właściwe władze krajowe mają prawo wymagać, aby osoba zainteresowana wykazała, iż nabyła brakującą wiedzę i kwalifikacje.

Można także wspomnieć o dwóch przykładowych orzeczeniach powiązanych z brakiem regulacji w dyrektywach w sprawach *Bobadilla*³⁹ oraz *Hocsman*⁴⁰. Jeśli chodzi

³⁵ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68), sentencja.

³⁶ Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131), sentencja.

³⁷ Wyrok TS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 *Irène Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes – und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* (ECLI:EU:C:1991:193).

³⁸ R. White, *op. cit.*, s. 17.

³⁹ Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367).

⁴⁰ Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440).

o pierwszą sprawę, przesądzono, że tam, gdzie pierwsza ogólna dyrektywa systemowa nie miała zastosowania, musi nastąpić szybka ocena równoważności kwalifikacji w dobrej wierze, a następnie musi zostać wydane uzasadnione orzeczenie, możliwe do zakwestionowania w ramach krajowego porządku prawnego. Przyjmujące państwo członkowskie jest więc zobligowane, w sytuacji gdy nie została ustanowiona ogólna procedura oficjalnego uznania, do rozważenia, w przypadku dyplomów wydawanych w innym państwie członkowskim, w jakim stopniu wiedza i kwalifikacje poświadczone dyplomem nadanym zainteresowanej osobie odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganych przez prawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego⁴¹. W sprawie *Hocsman* TS dodatkowo podkreślił, że w sytuacjach pozostawionych poza obszarem dyrektyw obywatel występuje o zezwolenie na wykonywanie zawodu, do którego dostęp, zgodnie z prawem krajowym, zależy od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych lub od okresów praktycznego doświadczenia, a właściwe władze muszą wziąć pod uwagę wszystkie dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji przez zainteresowaną osobę i jej odpowiednie doświadczenie, poprzez porównanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności poświadczonych tymi dyplomami oraz tego doświadczenia z wiedzą i kwalifikacjami wymaganymi przez przepisy krajowe⁴².

Orzecznictwo TS w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych jest bardzo szerokie. Ze względu na objętość artykułu powyżej zostały przedstawione wyłącznie najbardziej reprezentatywne orzeczenia odnoszące się do wpływu orzecznictwa na regulacje prawne. Nie należy również zapominać o samej pozycji orzecznictwa TS w systemie prawa UE. Pomimo że nie jest ono źródłem prawa, jego oddziaływanie w zakresie tworzenia, jak i stosowania prawa jest bardzo widoczne. Jak zostało wskazane, koncepcje prawne przyjmowane w orzeczeniach były następnie wykorzystywane i implementowane przez prawodawcę wspólnotowego do tworzonych aktów prawnych. Można więc postawić tezę, że TS wyznaczał w pewnym sensie kierunki rozwoju systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Dodatkowo, wyprzedzając ustawodawcę, w pewnym sensie dyktował tempo ich rozwoju. Należy podkreślić szczególną istotę orzecznictwa także w stosunku do dyrektyw systemu generalnego, które charakteryzowały się często wysokim poziomem abstrakcji. Orzecznictwo TS było więc również niezbędne w celu ich efektywnego stosowania. TS poprzez swoje orzeczenia wypełniał w pewnym zakresie luki prawne i dokonywał szczegółowej wykładni przyjętych rozwiązań prawnych.

⁴¹ Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367), sentencja.

⁴² Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440), sentencja.

5. Ustawodawcza droga do dyrektywy 2005/36

Po dostosowaniu zarówno dyrektyw wertykalnych, jak i horyzontalnych do zasady SLIM (z j. angielskiego *Simpler Legislation for the Internal Market*)⁴³, Komisja rozpoczęła prace nad jeszcze bardziej ambitnym projektem – kompletną konsolidacją, która miała przyjąć formę jednego aktu prawnego – pojedynczej dyrektywy, znanej następnie jako dyrektywa 2005/36. Proces legislacyjny dotyczący tej dyrektywy nie był jednak zadaniem łatwym. W pierwszym czytaniu Parlament Europejski zaproponował 134 poprawki do pierwotnego wniosku, wiele z nich obrazowało konserwatyzm i niechęć do zmiany istniejących systemów⁴⁴. Sięgając do Wniosku dotyczącego dyrektywy 2005/36⁴⁵, można wskazać na jego pięć głównych celów: przyczynienie się do elastycznego rynku pracy i usług, konsolidacja i uproszczenie istniejących rozwiązań prawnych, ulepszenie zarządzania, przejrzystości i elastyczności, lepsza administracja wraz z informacjami i poradami dostępnymi dla obywateli oraz prostsze i bardziej otwarte podejście regulacyjne. We Wniosku Komisja zauważa również, w odniesieniu do przedstawionych celów, że do zapewnienia swobodnego przepływu niezbędny jest jasny, bezpieczny i szybki system uznawania kwalifikacji w zakresie zawodów regulowanych, a więc maksymalna elastyczność przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów Traktatu. Wymogi rozszerzonej Unii Europejskiej i warunki dobrej administracji wymagają stosowania prostszych i bardziej elastycznych procedur, aby zapewnić należyte uwzględnianie warunków leżących u podstaw automatycznego uznawania.

Zdawano sobie sprawę, że przy zachowaniu dla celów swobody przedsiębiorczości zasad i gwarancji stanowiących podstawę obecnie obowiązujących, zróżnicowanych systemów uznawania kwalifikacji, należy poprawić odpowiednie przepisy, opierając się na dotychczasowym doświadczeniu. Dodatkowo ze względu na to, że odpowiednie dyrektywy były kilkakrotnie zmieniane, należało zreorganizować i zrationalizować ich przepisy poprzez ujednoczenie obowiązujących zasad⁴⁶. Dyrektywa 2005/36 stanowi pierwszą kompleksową modernizację systemu uznawania kwalifikacji w ogólności od

⁴³ Dyrektywa 2001/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2001 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy Rady 77/452/EWG, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarstwa ogólnej, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206/1 z 31.07.2001 r.).

⁴⁴ European Parliament, *Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the recognition of professional qualifications* (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)) [PE A5-0470/2003 REV1].

⁴⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications /* COM/2002/0119 final – COD 2002/0061 */ (Official Journal 181 E, 30.07.2002 P. 0183–0257).

⁴⁶ Motyw 9 dyrektywy 2005/36.

początku jego kształtowania. Zastępując piętnaście istniejących dyrektyw w dziedzinie uznawania kwalifikacji zawodowych, ma na celu osiągnięcie bardziej jednolitego i przejrzystego systemu poprzez konsolidację różnych systemów, uwzględniając również orzecznictwo TS. Do najbardziej istotnych zmian można zaliczyć przede wszystkim zakres ogólnego systemu uznawania kwalifikacji określony w art. 10 dyrektywy 2005/36, który jest znacznie szerszy niż zakres dyrektyw 89/48 i 92/51 łącznie. Ustanawiając pięć różnych poziomów kształcenia, dyrektywa 2005/36 pozbywa się problemu rozdrobnienia między dłuższym a krótszym czasem trwania kursów przed uzyskaniem dyplomu⁴⁷. Nowością jakże potrzebną jest również wprowadzenie regulacji dotyczącej wymogów językowych.

Obecnie sytuacja w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych pod rządami dyrektywy 2005/36 wpisuje się w trzecią fazę rozwoju instytucji prawnej polegającej na konsolidacji istniejących instrumentów oraz uzupełnieniu ich o przepisy dotyczące swobody świadczenia usług, eliminując trudności wynikające z konieczności stosowania norm krajowych w obszarze kwalifikacji zawodowych, także dla potrzeb korzystania ze swobody świadczenia usług⁴⁸. Można powiedzieć, że dotychczas zasada wzajemnego uznawania konstituowała się poniekąd na uboczu, służąc głównie realizacji swobody świadczenia usług. W literaturze wskazuje się, że prawo UE w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych nie powstało samorzutnie, ale przede wszystkim w celu wykonywania innych postanowień traktatowych⁴⁹. Obecnie kształtuje się jako osobna regulacja służąca oczywiście nadal realizacji swobód traktowych, ale jednocześnie charakteryzująca się pewną autonomią, co ujawnia się w ramach indywidualnej kodyfikacji. Nie należy także zapominać, że nie jest to kodyfikacja pełna. W odniesieniu do części zawodów nadal funkcjonują indywidualne dla nich dyrektywy⁵⁰. Nie można więc przyznać ustawodawcy unijnemu pełnej konsekwencji ustawodawczej. Występują również zawody w żaden sposób nieuregulowane dyrektywami, w odniesieniu do których mamy do czynienia z luką prawną. Takim zawodem jest zawód notariusza⁵¹. Oczywiście dyrektywa 2005/36 nie jest pozbawiona wad, była już także poddana procesowi noweli-

⁴⁷ Do czego odnosiły się osobno dyrektywy 89/48/EWG i 92/51/EWG.

⁴⁸ M. Kożuch, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁰ Na przykład w odniesieniu do prawników: dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz. Urz. L 78 z 26.03.1977 r.); dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. L 77 z 14.03.1998 r.).

⁵¹ K. Pawłowicz, *Realizacja swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do zawodu notariusza ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, nr 35, s. 27.

zacji⁵². Sam ustawodawca nadal podkreśla też potrzebę poprawy porównywalności poziomów kwalifikacji zawodowych, aby zapewnić łatwiejsze przejście do wzajemnego uznawania w odniesieniu do sektora usług w całej UE⁵³.

6. Wnioski

W ramach niniejszego artykułu autorka wskazywała na historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach UE – dyrektywy 2005/36, zaznaczając wpływ kolejno: poprzedniego ustawodawstwa wspólnotowego, orzecznictwa TS oraz pojawiających się zmian społeczno-gospodarczych napędzających integrację europejską wraz z elementami dotyczącymi specyfiki rynku zawodowego. Autorka największe znaczenie przypisuje dwóm pierwszym aspektom. W stosunku do poprzedniego ustawodawstwa wpływ widoczny jest w działalności prawodawcy unijnego, który dokonał drastycznej zmiany w wybranym sposobie regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych – przejścia od dyrektyw sektorowych do dyrektywy systemu ogólnego. Ustawodawca unijny obserwował, w jaki sposób poprzednie akty prawne spełniały stawiane przed nimi zadania oraz zachowywał elastyczność co do rozwiązań prawnych. Można również przesądzić, że wpływ orzecznictwa TS na proces ustawodawczy jest bardzo znaczący, stanowiąc nawet pewną cechę charakterystyczną prawa unijnego. Taki wpływ jest zauważalny także wprost w dyrektywie 2005/36, która dla przykładu w art. 3(m), dostarczając definicji „nadrzędnych względów interesu ogólnego”, wskazuje, że są to „względy uznane za takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Orzecznictwo TS wyznaczało ustawodawcy pewne cele co do poprawy rozwiązań prawnych, dostarczało także jakże potrzebnych wykładni ówczesnie obowiązującego prawa. Jeśli chodzi o czynniki mniej namacalne, których tym samym ocena wpływu jest trudniejsza, nie można zapominać o wpływie rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych, rozwoju koncepcji prawa do pracy oraz poszerzaniu się Wspólnoty o nowe państwa członkowskie, co oczywiście również stanowiło mechanizm napędzający prace nad bardziej efektywnymi rozwiąza-

⁵² Dla przykładu dyrektywą 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 354/132 z 28.12.2013 r.), wprowadzającą europejską legitymację zawodową.

⁵³ Parlament Europejski, *Strengthening the single market: the future of free movement of services. European Parliament resolution of 20 January 2021 on strengthening the single market: the future of free movement of services* (2020/2020(INI)) (P9_TA(2021)0007), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0007_EN.pdf [dostęp: 30.11.2021].

niami w ramach wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych⁵⁴. Jednak należy wywnioskować, że bez wpływu czynników wymienionych powyżej ujętych w sposób łączny regulacja wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych nie przybrałaby obecnego kształtu. Przedstawione aspekty tworzą bowiem jeden spójny system kontekstualny, którego granice niekiedy się zacierają, obrazujący, dlaczego dyrektywa ostatecznie została wprowadzona w taki, a nie inny sposób, oraz dlaczego dotyczy takiego, a nie innego zakresu zastosowania. Wzajemne powiązania między aspektami są nie do uniknięcia – na przykład TS wypowiada się na temat istniejącego już stanu prawnego, czyli dotychczasowego dorobku ustawodawstwa, a z drugiej strony sam ustawodawca unijny musi także wziąć pod uwagę różne czynniki ekonomiczne i powinien bacznie obserwować stanowisko i rozwój linii orzeczniczej TS.

Uwzględnianie historycznych uwarunkowań pozwala organom podejmować lepsze decyzje w zakresie tworzenia prawa oraz wyciągać wnioski z kształtu i efektywności dotychczasowych regulacji. Jest to świetna baza to rozważania wprowadzania nowych regulacji, nawet tych kompleksowych, mogących prowadzić do radykalnych zmian w celu uzyskania lepszych efektów. Należy mieć na uwadze postulat pewności prawa, jednak w przypadku regulacji dotyczących środowiska tak dynamicznie zmieniającego się jak unijny (a wcześniej wspólnotowy) rynek pracy, bazując na doświadczeniu z poprzednich nieudanych prób, należy uwzględnić potrzebę modernizacji przepisów prawnych.

Bibliografia

Akty prawne

Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz. Urz. L 78 z 26.03.1977 r.).

Dyrektywa Rady 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176/1 z 15.07.1977 r.).

Dyrektywa Rady 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek/pielęgniarzy odpowiedzialnych za opiekę ogólną (Dz. Urz. WE L 176/8 z 15.07.1977 r.).

Dyrektywa Rady 78/686/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących za-

⁵⁴ H. Kisilowska, G. Zieliński, *Uznawanie kwalifikacji zawodowych w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim jako realizacja prawa do wykonywania zawodu*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 342.

- wód lekarza dentystry, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233/1 z 24.08.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/687/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarza dentystry (Dz. Urz. WE L 233/10 z 24.08.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/1026/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie weterynarii, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362/1 z 23.12.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/1027/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarzy weterynarii (Dz. Urz. WE L 362/7 z 23.12.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 80/154/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie połoźnictwa i zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 33/1 z 11.02.1980 r.).
- Dyrektywa Rady 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności przez położne (Dz. Urz. WE L 33/8 z 11.02.1980 r.).
- Dyrektywa Rady 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 223/15 z 21.08.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 85/432/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie niektórych rodzajów działalności w dziedzinie farmacji (Dz. Urz. WE L 253/34 z 24.09.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 85/433/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie farmacji, zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości odnoszącego się do niektórych działalności w dziedziny farmacji (Dz. Urz. WE L 253/37 z 24.09.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. EWG L 19/16 z 24.01.1989 r.).
- Loi No. 90-1259 du 31 decembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (NOR : JUSX9000027L).
- Real Decreto 1665/1991 de 25 octubre 1991 r. por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración (BOE 280 22.11.1991).
- Dyrektywa Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (Dz. Urz. WE L 209/25 z 24.07.1992 r.).
- Dyrektywa Rady 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. mająca na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i wzajemnego uznawania ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165/1 z 7.07.1993 r.).

- Dyrektywa Rady 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 124/1 z 23.05.1996 r.).
- Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. WE L 77/36 z 14.03.1998 r.).
- Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 r. ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 201/77 z 31.07.1999 r.).
- Dyrektywa 2001/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2001 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy Rady 77/452/EWG/, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarki ogólnej, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206/1 z 31.07.2001 r.).
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. WE L 255/22 z 30.09.2005 r. z późn. zm.).
- Dyrektywa 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 354/132 z 28.12.2013 r.).
- Komunikat Komisji dotyczący konsekwencji wyroku wydanego przez ETS w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 (*Cassis de Dijon*), Dz. Urz. WE Nr C 256/2, 03.10.980, s. 2-3.
- European Parliament, *Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the recognition of professional qualifications* (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)) [PE A5-0470/2003 REV1].
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications /* COM/2002/0119 final – COD 2002/0061 */(Official Journal 181 E, 30.07.2002 P. 0183–0257).
- Parlament Europejski, *Strengthening the single market: the future of free movement of services. European Parliament resolution of 20 January 2021 on strengthening the single market: the future of free movement of services* (2020/2020(INI)) (P9_TA(2021)0007), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0007_EN.pdf [dostęp: 30.11.2021].

Orzeczenia sądowe

- Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68).
- Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131).
- Wyrok TS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 *Irène Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes – und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* (ECLI:EU:C:1991:193).

Wyrok TS z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-365/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej* (ECLI:EU:C:1995:76).

Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367).

Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440).

Literatura

Divic J., *The International labour market: personal recognition of qualifications, Improvement of the degree and credit recognition system*, Official Bologna Process Seminar, Riga 2004.

Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, *Stanowiska negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 101.

Janssens Ch., *The Principle of Mutual Recognition in UE Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Kapten P.J.G., VerLoren van Themaat P., *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Third Edition Kluwer International, Londyn 1998.

Kisilowska H., Zieliński G., *Uznawanie kwalifikacji zawodowych w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim jako realizacja prawa do wykonywania zawodu*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Kożuch M., *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014.

Lando O., *The liberal profession in the European communities*, “Common Market Law Review” 1971, vol. 8, no. 3.

Pawilowicz K., *Realizacja swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do zawodu notariusza ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, nr 35.

Pertek J., *Free movement of professionals and recognition of higher education diplomas*, “Yearbook of European Law” 1992, vol. 12, no. 1.

Schneider H., *The Recognition of Diplomas and the Free Movement of Professionals in the European Union: Fifty Years of Experiences*, Conference proceedings IALS, ed. International Association of Law Schools, Montreal: IALS, 2008.

White R., *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2004.

Ziemiecka K., *Freedom of Movement and Mutual Recognition of Qualifications – changes in Polish legislation preceding EU Accession*, University of Lund, Lund 2002.

Radosław T. Skowron
Izba Adwokacka w Krakowie
rs@legalskills.eu
ORCID: 0000-0002-9973-2660

Prawo islamu a prawo pracy w państwach muzułmańskich

On relation between islamic law and labor law in Muslim states

Streszczenie

W polskiej literaturze prawniczej oraz tej poświęconej studiom nad cywilizacją muzułmańską analiza wybranych zagadnień prawnych związanych z prawem islamu jest cały czas zjawiskiem rzadkim. Problematyka wpływu szariatu na prawo pracy w krajach muzułmańskich nie była natomiast jeszcze nigdy w Polsce przedmiotem zainteresowania. Tymczasem wyznawcy islamu stanowią dziś niemal jedną czwartą światowej populacji, zwiększa się liczba imigrantów do Polski z państw zrzeszonych w Organizacji Współpracy Islamskiej, dynamicznie rośnie w naszym kraju wartość inwestycji zagranicznych pochodzących z krajów islamskich, a dodatkowo polscy przedsiębiorcy coraz śmieiej poszukują rynków zbytu w takich rejonach jak Zatoka Perska. Artykuł stanowi próbę przybliżenia relacji, jaka zachodzi między źródłami prawa islamu, jakimi są Koran i Sunna, a regulacjami prawa pracy przyjmowanymi w krajach muzułmańskich. Analiza wzbogacona została o tło historyczne i ustrojowe, w ramach którego szariat współkształtował regulacje dotyczące zatrudnienia.

Słowa kluczowe

prawo islamu, szariat, prawo pracy, Koran

Abstract

In Polish reviews, both legal and devoted to studies of muslim world, the analysis of legal institutions concerning islam law is still a rare phenomenon. The question of the impact of sharia law on labor law in muslim countries has never so far been discussed in Poland. In the meantime, Muslims make up about a quarter of world's population, the number of migrants to Poland from states forming Organization of Islamic Cooperation has been steadily increasing, the value of direct foreign investment coming from muslim regions to our country has been growing as well, and additionally Polish entrepreneurs become ever more adamant about seeking business opportunities in destinations like the Persian Gulf. The article is an attempt to outline the complex relations present between sources of islam law on the one hand and labor regulations adopted in muslim jurisdictions on the other. The analysis is enriched with historical and constitutional backgrounds against which sharia law has been co-creating laws governing employment.

Keywords

islam law, sharia law, labor law, Quran

Wstęp

Prawo islamu, zwane także prawem muzułmańskim lub szariatem, rzadko stanowi przedmiot zainteresowania w polskiej literaturze prawniczej. Istniejące prace mają charakter albo ogólnych opracowań dotyczących religijnych, filozoficznych i prawnych aspektów systemów ustrojowych oraz społecznych państw muzułmańskich¹, albo analizują wybrane instytucje prawne islamskiego kręgu kulturowego². Podobnie dorobek polskich studiów arabistycznych nie zawiera pogłębionych badań szariatu, a istniejące w tym zakresie materiały stanowią raczej wprowadzenie do tej tematyki³. Brak jest natomiast zupełnie analiz poświęconych wpływowi, jaki prawo islamu wywiera na współczesne prawo pracy w państwach muzułmańskich⁴.

Szariat składa się z dwóch podstawowych źródeł: Koranu oraz Sunny⁵. Koran ma charakter świętej księgi objawionej prorokowi Mahometowi w latach 610 do 630 i traktowany jest w religii muzułmańskiej jako słowo Boże. Sunna to opis czynów i słów sa-

¹ M. Sadowski, *Islam. Religia i prawo*, Warszawa 2017; S. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009; A. Gaca, *Prawo islamu – jego geneza, podstawowe źródła i instytucje*, [w:] T. Jasudowicz, M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 959-974; R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012, s. 209-228.

² A. Bisztyga, *Zachodnia a islamska koncepcja praw jednostki*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 77-92; I. Kamiński, *Możliwość tworzenia prawa w islamskiej kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 7, s. 31-42; M. Sadowski, *Powstanie i rozwój islamskiej doktryny prawa VII–IX w.*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55, s. 3-31; J. Bury, J. Kasprzak, *Prawo karne islamu*, Warszawa 2007; M. Zyzik, *Małżeństwo w prawie muzułmańskim*, Warszawa 2003; P. Palka, *Zachowania korupcyjne w świetle prawa karnego islamu – przyczynek do dyskusji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 15, s. 119-128; M. Sadowski, *Elementy prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności, w świetle prawa islamskiego*, [w:] E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym*, Opole 2008, s. 47-56; K. Pachniak, *Muzułmańskie hadisy jako przykład konstruowania prawa islamu*, [w:] R. Stefański (red.), *Poprawność polityczna – równość czy wolność?*, Toruń 2007, s. 217-225; J. Kasprzak, *Mediacja w prawie islamu*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowania porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 229-239; J. Jabłońska-Bonca, *Islam – prawo i finanse*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorski (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Lublin 2005, s. 170-179; A. Bisztyga, *Wątki islamskie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*; [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 133-140.

³ M. Dziekan, *Prawo muzułmańskie wczoraj i dziś*, [w:] E. Machut-Mendecka, *Oblicza współczesnego islamu*, Warszawa 2003, s. 43-61; E. Szymański, *Zagadnienia prawa zwyczajowego w islamie*, „Przegląd Orientalistyczny” 1987, nr 3, s. 276-277; J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2017, s. 157-264; J. Bielawski, *Islam, religia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 133-161; E. Wolny, *Próba łączenia tradycji i nowoczesności w orzecznictwie religijnym na podstawie wybranych fatw wydanych przez Dar Al-Ifa’ Al-Misrija*, „Przegląd Orientalistyczny” 2018, nr 1-2, s. 141-145; J. Bielawski, *Prawo muzułmańskie*, [w:] H. Rot (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995, s. 104-119.

⁴ Przez „państwa muzułmańskie” i „kraje islamskie” rozumiem w niniejszej pracy 57 członków Organizacji Współpracy Islamskiej.

⁵ Najpełniejsze omówienia źródeł prawa islamu w języku polskim: M. Sadowski, *Islam. Religia...*; S. Witkowski, *op. cit.*; B. Prochwicz-Studnicka, *Usul al-fiqh. Czym są klasyczne sunnickie „korzenie/podstawy wiedzy o prawie”?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 1, s. 11-38; K. Sadowa. A. Kuriata, *Rozwój kultury prawnej islamu – wprowadzenie do tematyki*, „Acta Erasmania” 2015, s. 207-222.

mego proroka powstały za jego życia oraz tuż po jego śmierci. Jako że wskazane źródła zostały ukształtowane w VII i VIII w. i nie mogły siłą rzeczy uwzględniać późniejszego rozwoju społeczeństw muzułmańskich, to poszczególne szkoły prawnicze funkcjonujące w ramach islamskiej nauki prawa (*fiqh*) wyodrębniły jeszcze dwa dodatkowe źródła prawa islamu pozwalające na dynamiczną interpretację Koranu i Sunny, czyli analogię prawniczą (*qijas*) oraz konsensus uczonych (*idzma*). W epoce nowożytnej elementy islamu zaczęły przenikać do prawa stanowionego oraz stały się inspiracją i fundamentem prawa pozytywnego⁶, a w szczególności ustaw zasadniczych⁷. W perspektywie historycznej rozwój muzułmańskiego prawa miał więc trzy etapy: pierwszy to szariat, który obejmował VII i VIII w.; drugi to *fiqh*, czyli nauka prawa, trwający od IX do XVI w.; wreszcie trzeci to *qanun*, czyli kodyfikacja lub księga prawna, następujący od XVII w. do dziś⁸.

Zarówno sam szariat, jak i *fiqh* zawierają reguły i zasady, które stanowią aksjologiczną podstawę ustawodawstwa z zakresu prawa pracy w krajach islamskich oraz fundament dla koncepcji ustroju pracy⁹. Wyprowadzone ze źródeł prawa islamu oraz nauki tego prawa dyrektywy dotyczące przykładowo podziału zysku, wysokości wynagrodzenia, rokowań zbiorowych czy uprawnień związków zawodowych stały się elementami regulacji z zakresu prawa pracy w wielu porządkach prawnych państw muzułmańskich¹⁰. W poszczególnych państwach relacja między prawem islamu a prawem stanowionym wygląda inaczej. Przykładowo w Islamskiej Republice Pakistanu szariat ma charakter nadrzędny nad ustawodawstwem i jest wykorzystywany do kontroli legalności prawa stanowionego w procesie podobnym do badania zgodności aktów prawnych z konstytucją¹¹. Z kolei w Republice Indonezji reguły prawa islamu podporządkowane są normom prawa pozytywnego¹².

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie filozofii i koncepcji stosunków zatrudnienia obowiązujących współcześnie w państwach muzułmańskich, a inspirowanych źródłami prawa islamu. Autor stosuje w tym celu w tekście metody formalno-dogmatyczną, historyczną oraz porównawczą. Po pierwsze, przedstawione zostaną teoretyczne i ustrojowe uwarunkowania, które doprowadziły do roli, jaką religia pełni dziś w kształ-

⁶ D. Horowitz, *The Qur'an and the common law: islamic law reform and the theory of legal change*, "The American Journal of Comparative Law" 1994, vol. 42, nr 2, s. 233-293.

⁷ C. Mallat, *On the specificity of the Middle Eastern constitutionalism*, "Case Western Reserve Journal of International Law" 2006, vol. 38, nr 1, s. 13-57.

⁸ C. Mallat, *From Islamic to Middle Eastern law: a restatement of the field*, "The American Journal of Comparative Law" 2003, vol. 51, nr 4, s. 699-750.

⁹ K. Pfeifer, *Islam and labor law: some precepts and examples*, [w:] S. Behdad, F. Nomani (red.), *Islam and everyday life: public policy dilemmas*, Londyn 2006, s. 113-140.

¹⁰ A. Zulfiqar, *Religious sanctification of labor law: islamic labor principles and model provisions*, "University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law" 2007, vol. 9, nr 2, s. 421-444.

¹¹ M. Lau, *The role of islam in the legal system of Pakistan*, Lejda 2005, s. 31-45.

¹² M. Cammack, R. Feener, *The islamic legal system in Indonesia*, "Pacific Rim Law & Policy Journal" 2011, vol. 21, nr 1, s. 13-42.

towaniu ustrojów państw muzułmańskich oraz w inkorporowaniu islamu do konstytucji tych państw. Po drugie, wskazane zostaną zależności między szariatem a regulacjami z zakresu prawa pracy w krajach islamskich. Po trzecie, zanalizowany zostanie proces wywodzenia reguł postępowania ze źródeł muzułmańskiego prawa oraz mechanizm aplikowania tych reguł w stosunkach zatrudnienia. Po czwarte wreszcie, omówione zostaną konkretne zasady szariatu obecne w porządkach prawnych krajów islamskich, a odnoszące się do miejsca pracy.

1. Tło historyczne i ustrojowe

Zrozumienie roli religii w życiu muzułmanów oraz w funkcjonowaniu zakładanych przez nich wspólnot wymaga analizy ostatnich 1400 lat historii islamu. Na potrzeby niniejszej pracy wystarczy skonstatować, że cywilizacja islamu, która zdaniem historyków w wieku XVI stanowiła „najbardziej wpływową cywilizację na świecie”, została poddana w kolejnych wiekach daleko idącym przeobrażeniom skutkującym znacznym osłabieniem społecznych i ekonomicznych struktur, na których oparte były muzułmańskie społeczeństwa¹³. Na początku XX w. świat islamu nie cechował się już, jak do tej pory, jedną wspólną kulturą i tradycją, ale został podzielony na odrębne państwa i wspólnoty stworzone na podobieństwo krajów europejskich. W większości nowopowstałych w epoce postkolonialnej państw muzułmańskich dominowały początkowo ideologie nacjonalistyczne. Jednak z czasem to ochrona tradycji religijnej wobec modernistycznych zmian XX w. stała się osią jednoczącą wspólnoty muzułmańskie. Dla większości muzułmanów państwo oparte na islamie stało się w efekcie reprezentantem idei sprawiedliwego porządku społecznego.

Rola islamu jako zwornika muzułmańskich społeczeństw ujawniła się najpełniej po uzyskaniu niepodległości przez kraje islamskie w połowie XX w. Państwa te często składały się z różnych grup etnicznych i językowych oraz pozbawione były tożsamości narodowej. Kompasem moralnym wspólnym dla wszystkich obywateli i niezbędnym dla funkcjonowania prawa stała się zatem religia. To islam został źródłem ocen moralnych niezależnych od zmian społecznych, politycznych czy ekonomicznych, w sposób, którego nie był w stanie zappełnić żaden inny system filozoficzny, etyczny czy ideologiczny¹⁴.

W konsekwencji obecnie w aż 27 konstytucjach państw muzułmańskich¹⁵ zawarte są postanowienia traktujące islam jako oficjalną religię i fundament prawa stanowione-

¹³ M. Hodgson, *The venture of islam, Volume 3: The gunpower empires and modern times*, Chicago 1977, s. 29-37.

¹⁴ M. Assad, *The principles of state and government in islam*, Eastford 2016, s. 95-114.

¹⁵ Islamska Republika Afganistanu, Algierska Republika Ludowo-Demokratyczna, Królestwo Arabii Saudyjskiej, Królestwo Bahrajnu, Ludowa Republika Bangladeszu, Państwo Brunei Darussalam, Republika

go. Tendencja do odwoływania się do szariatu jako niezależnego i niezmiennego zestawu reguł postępowania uległa pogłębieniu w ciągu ostatnich kilku dekad w następstwie odradzania się islamskiej tożsamości w państwach muzułmańskich¹⁶ (zdecydowana większość konstytucji przyjmowanych w krajach islamskich w XXI w. przewiduje islam jako religię państwową).

Wpływ szariatu na prawo stanowione jest w poszczególnych państwach islamskich zróżnicowany. Powszechnie wyróżnia się trzy grupy tych krajów w zależności od poziomu dominacji muzułmańskiego prawa nad prawem pozytywnym¹⁷. Pierwsza obejmuje takie systemy ustrojowe, które w ogóle pomijają szariat w swoich źródłach prawa, jak choćby Republika Turcji¹⁸, oraz takie, gdzie pozycja islamskiego prawa nie jest jasna, jak przykładowo Republika Libańska¹⁹. Druga grupa to państwa, które uznają prymat szariatu, ale nie traktują go jako źródła norm we wszystkich dziedzinach życia. Do tego grona zalicza się na jednym liberalnym krańcu spektrum Malezję, gdzie prawo islamu dotyczy wyłącznie wyznawców tej wiary²⁰, a na drugim Arabską Republikę Egiptu, w której orzecznictwo Egipskiego Najwyższego Sądu Konstytucyjnego za nieważne uznaje przepisy prawa sprzeczne z szariatem²¹. Trzecia grupa obejmuje te państwa, w których Koran traktowany jest jako część ustawy zasadniczej, jak na przykład Państwo Katar²², lub wprost jako konstytucja, jak to ma miejsce w Królestwie Arabii Saudyjskiej²³, oraz te, gdzie funkcjonują odrębne trybunały weryfikujące zgodność przepi-

Dżibuti, Arabska Republika Egiptu, Islamska Republika Iranu, Republika Iraku, Republika Jemeńska, Haszymidzkie Królestwo Jordanii, Państwo Katar, Związek Komorów, Państwo Kuwejt, Państwo Libia, Malezja, Republika Malediwów, Islamska Republika Mauretańska, Królestwo Marokańskie, Sułtanat Omanu, Islamska Republika Pakistanu, Państwo Palestyna, Federalna Republika Somalii, Syryjska Republika Arabska, Republika Tunezyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

¹⁶ A. Jamal, *Islam, law and the modern state. (Re)imagining liberal theory in muslim contexts*, Londyn 2018, s. 16-29.

¹⁷ N. Abiad, *Sharia, muslim states and international human rights treaty obligations: a comparative study*, Londyn 2008, s. 51-53.

¹⁸ Art. 2 Konstytucji Republiki Tureckiej z 1982 r. stanowi, że „Republika Turecka jest demokratycznym, laickim społecznym państwem prawnym, opartym na zasadach pokoju publicznego, solidarności narodowej i sprawiedliwości, szanującym prawa człowieka; wiernym wyrażonej przez Atatürka zasadzie nacjonalizmu i opierającym się na fundamentalnych zasadach zawartych w Preambule”.

¹⁹ M. Clarke, *Islam and law in Lebanon*, Cambridge 2018, s. 23-40.

²⁰ T. Daniels, *Living sharia: law and practice in Malaysia*, Seattle 2017, s. 19-47.

²¹ M. Fadel, *Judicial institutions, the legitimacy of islamic state law and democratic transition in Egypt: Can a shift toward a common law model of adjudication improve the prospects of a successful democratic transition?*, „International Journal of Constitutional Law” 2013, vol. 11, nr 3, s. 646-665.

²² Art. 1 Konstytucji Państwa Katar z 2004 r. stanowi między innymi, że szariat jest głównym źródłem ustawodawstwa.

²³ Art. 1 Podstawowego Aktu o Sprawowaniu Rządów stanowiącego część Aktów Konstytucyjnych Królestwa Arabii Saudyjskiej z 1992 r. stanowi, że „Królestwo Arabii Saudyjskiej jest w pełni suwerennym państwem islamskim, jego religią jest islam, a konstytucją Księga boga Najwyższego i sunna Jego wysłannika – błogosławieństwo i pokój boski niech będą z Nim, jego językiem jest język arabski, zaś stolicą miasto Rijad”.

sów z szariatem, jak przykładowo w Islamskiej Republice Pakistanu (w kraju tym istnieje zarówno Rada Islamska powołana do weryfikowania zgodności ustaw z prawem islamu, zanim wejdą one w życie, oraz Federalny Sąd Szariatu powołany do badania, czy stosowanie uchwalonych przepisów pozostaje w zgodzie z szariatem)²⁴.

Biorąc pod uwagę podstawową rolę islamu w formowaniu ustawodawstwa w państwach muzułmańskich, każda regulacja z zakresu indywidualnego lub zbiorowego prawa pracy musi zatem po pierwsze nie być sprzeczna z zasadami szariatu, a po drugie musi uzyskać poparcie uczonych prawników posiadających autorytet w zakresie szariatu²⁵. Tworzenie przepisów dotyczących zatrudnienia wymaga bowiem formułowania konkretnych reguł postępowania wyprowadzanych z dosyć ogólnych i abstrakcyjnych zasad prawa islamu. Ustawodawcy, tworząc przepis prawa pracy, muszą zatem najpierw upewnić się, że dobrze rozumieją wyjściową zasadę szariatu i równocześnie nie naruszają innych jego zasad, a po takiej weryfikacji muszą poszukiwać istniejących opinii uczonych dostarczających argumentów za tym, że proponowana regulacja ma oparcie w źródłach muzułmańskiego prawa.

2. Szariat jako uzasadnienie prawa pracy

Prawo islamu dostarcza w państwach muzułmańskich aksjologicznej podstawy dla regulacji z zakresu prawa pracy. Dzięki szariatowi ustawodawstwo dotyczące zatrudnienia i warunków pracy może osiągnąć trzy, zanalizowane poniżej cele, których realizacja bez odwołania się do źródeł religijnych byłaby o wiele trudniejsza, jeśli w ogóle nie niemożliwa. Unikalny kontekst historyczny cywilizacji muzułmańskiej powodował bowiem jednocześnie się wspólnot wokół wartości religijnych, a nie świeckich i tym samym demarkacje terytorialne nie miały w tej cywilizacji takiego znaczenia jak w pozostałych częściach świata (do dziś w krajach islamskich często tożsamość muzułmańska ma charakter donioślejszy niż tożsamość narodowa czy państwowa²⁶).

Po pierwsze, dzięki odwołaniu do reguł szariatu zinstytucjonalizowane reguły prawa pracy zyskują charakter niezależny od bieżącej polityki i aktualnej formy rządów. W państwach muzułmańskich, naznaczonych piętnem podległości imperialnej, kolonializmu i okupacji, religijna proveniencja norm z zakresu prawa pracy powoduje, że nor-

²⁴ S. Cheema, *The Federal Shariat Court's role to determine the scope of 'Injunctions of islam' and its implications*, "Journal of Islamic State Practices in International Law" 2013, vol. 9, nr 2, s. 92-111.

²⁵ W prawie islamu brak jest koncepcji precedensu czy roli ugruntowanego orzecznictwa. Podobne znaczenia pełnią tam opinie uznanych prawników, których interpretacje Koranu i Sunny uznawane są za autentyczne rozumienie źródeł muzułmańskiego prawa – A. Layish, *Islamic law in the modern world. Nationalization. Islamization. Reinstatement*, "Islamic Law and Society" 2014, vol. 21, nr 3, s. 276-307.

²⁶ A. Kelidar, *States without foundations: the political evolution of state and society in the Arab east*, "Journal of Contemporary History" 1993, vol. 28, nr 2, s. 315-339.

my te postrzegane są jako własne i autentyczne, a nie obce, zagraniczne czy wręcz europejskie²⁷. Innymi słowy autorytet ustawodawstwa dotyczącego warunków zatrudnienia uzależniony jest od tego, czy ustawodawstwo takie postrzegane jest jako sprawiedliwe w tym znaczeniu, że odpowiada ono regułom szariatu. Fundament religijny nadaje wręcz przepisom z zakresu prawa pracy pewnego „boskiego pierwiastka” i prowadzi tym samym do większej internalizacji tychże norm w muzułmańskich społeczeństwach²⁸.

Po drugie, prawo pracy zgodne z zasadami prawa islamu jest dla przeciętnego muzułmanina zbiorem znanych i rozpoznawalnych reguł postępowania. Wzory zachowań w stosunkach zatrudnienia wyprowadzone z reguł szariatu są dla takich osób o wiele łatwiej integrowane w codziennym życiu²⁹. Tym samym prawo pracy mające za fundament reguły muzułmańskiego prawa podlega głębszej i powszechniejszej adaptacji przez wyznawców islamu.

Po trzecie wreszcie, instytucjonalizacja warunków zatrudnienia w normach szariatu nadaje stanowionemu prawu pracy cechy stabilności, właśnie z tego powodu, że tożsamość oparta na islamie dominuje wśród muzułmanów nad pozostałymi tożsamościami społecznymi i kulturowymi. Religia nabiera charakteru platformy pozwalającej członkom danej wspólnoty na definiowanie tego, co stanowi wartość, i tym samym wytwarza niezbędne minimum dla wprowadzenia porządku w ludzkie relacje. W cywilizacji islamskiej zdecydowana większość istniejących dziś granic między poszczególnymi państwami została narzucona przez byłe imperia kolonialne. Tworzy to konflikty pomiędzy przynależnością do danego państwa a przynależnością do danej grupy etnicznej czy narodowej (przykładem mogą być Kurdowie zamieszkujący kilka krajów Bliskiego Wschodu czy afgańscy i pakistańscy Pasztunowie). W konsekwencji koncepcja narodu nie jest w państwach muzułmańskich powiązana z terytorialnymi granicami, ale zorientowana jest na więzy religijne pomiędzy członkami społeczeństwa³⁰. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że tożsamość religijna w muzułmańskiej wspólnocie nie jest związana z jakąś konkretną strukturą polityczną, ale właśnie z ogółem reguł postępowania wyrażonych w szariacie oraz w efekcie w prawie pozytywnym. Wywodzenie norm prawa stanowionego z prawa islamu wynika także z postrzegania samej idei świeckości państwa jako konstruktu obcego i kolonialnego, narzuconego muzułmanom siłą³¹.

²⁷ L. Abu-Odeh, *The politics of (mis)recognition: islamic law pedagogy in American academia*, “The American Journal of Comparative Law” 2004, vol. 52, nr 1, s. 795-797.

²⁸ W. Hallaq, *Juristic authority vs. state power: the legal crises of modern islam*, “Journal of Law and Religion” 2003-2004, vol. 19, nr 2, s. 243-250.

²⁹ J. Syed, A. Ali, *Principles of employment relations in islam: a normative view*, “Employee Relations” 2010, vol. 32, nr 5, s. 454-456.

³⁰ M. Faruqi, *Umma: the Orientalists and the Qur'anic concept of identity*, “Journal of Islamic Studies” 2005, vol. 16, nr 1, s. 30-34.

³¹ T. Sonn, *A brief history of islam*, Hoboken 2009, s. 123-125.

W społeczeństwach muzułmańskich przyjmowanie kompleksowych regulacji w postaci prawa pozytywnego odnoszącego się do wybranej dziedziny życia było tradycyjnie problematyczne z powodu dużej swobody orzeczniczej przyznawanej władzy sądowniczej³². Wiek XX przyniósł w tym zakresie istotne zmiany, skutkujące promocją użyteczności przepisów stanowiących przez organy państwa i próbujących kompleksowo regulować sfery życia, które siłą rzeczy nie mogły być objęte historycznymi źródłami prawa islamu. Podstawowym powodem wzrostu roli prawa pozytywnego była potrzeba sprawnego zarządzania rozbudowującym się nowoczesnym aparatem administracyjnym w nowopowstałych państwach. Nie mniej ważny był wzgląd na recepcję nowych regulacji wśród muzułmanów. O ile bowiem przykładowo w zakresie przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej prawo islamu zdążyło przez wieki dorobić się licznych reguł postępowania, które były powszechnie znane i akceptowane, o tyle w zakresie stosunków zatrudnienia, czy szerzej stosunków handlowych, takie wzory zachowania nie były wykształcone³³. Pozwalało to z jednej strony na sporą swobodę i kreatywność w kształtowaniu przepisów z zakresu prawa pracy, ale z drugiej strony wymuszało ciągłą zgodność z szariatem.

Dopiero w efekcie kolonialnej i postkolonialnej dominacji państw europejskich oraz procesów modernizacyjnych XX w. w państwach muzułmańskich zakorzeniła się idea stanowiących regulacji prawnych kompleksowo traktujących wybraną sferę życia społecznego czy gospodarczego³⁴. Wzorem dla nowych regulacji były głównie kodeksy francuskie wybierane przez lokalnych liderów albo narzucane czy „rekomendowane” przez imperia kolonialne³⁵.

Muzułmańska doktryna prawnicza podejmowała problematykę dotyczącą warunków zatrudnienia już w początkowym okresie kształtowania się źródeł prawa islamu. Ten wczesny etap rozwoju cywilizacji opartej na Koranie i Sunnie cechował się dwoma zasadniczymi formami stosunków społecznych wynikających z rolnictwa i handlu. W efekcie szariat odnosi się do kwestii pojmowanych dziś jako przedmiot prawa pracy właśnie w tych dwóch wskazanych dziedzinach³⁶. Sam Koran z kolei odnosi się do warunków wykonywania pracy o tyle, o ile wspomina o niewolnictwie, będącym zjawiskiem powszechnym w świecie arabskim w VII i VIII w.³⁷ Taka przymusowa praca wy-

³² B. Weiss, *The spirit of islamic law*, Athens 1998, s. 113-116.

³³ M. Umer Chapra, *Islam and the economic challenge*, Leicester 1992, s. 34-39.

³⁴ A. Mayer, *Law and religion in the muslim Middle East*, „The American Journal of Comparative Law” 1987, vol. 35, nr 1, s. 127-135.

³⁵ B. Botiveau, *Islamic family law in the French legal context*, „The Cambridge Journal of Anthropology” 1992/1993, vol. 16, nr 2, s. 85-96.

³⁶ J. Rubin, *Islamic law and economic development*, [w:] H. Wells (ed.), *History of corporate and company law*, Cheltenham 2018, s. 17-32.

³⁷ Przykładowo: sura 24 werset 33 zdanie 2: „Tym zaś z waszych niewolników, którzy zabiegają o umowę wyzwolenia, wydajcie taką umowę, jeśli wiecie, że jest w nich dobro”. Koran w przekładzie M. Czacho-

znacza zatem kontekst, w ramach którego prawo islamu rozpoczęło tworzenie reguł dotyczących zatrudnienia. Innymi słowy w prawie islamu to relacja właściciel–niewolnik stała się prekursorem relacji pracodawca–pracownik. Jednak Koran w sposób zdecydowanie jednoznaczny zachęca do emancypacji niewolników³⁸ oraz nawołuje do odejścia od stosunków opartych na wyzysku i dominacji³⁹. Nie przeszkadzało to bynajmniej w powstawaniu zarówno dzieł literackich aprobujących podziały klasowe ani opinii uczonych argumentujących za zachowaniem sztywnych hierarchii społecznych, ani przepisów dyskryminujących robotników rolnych (przykładowo w Bagdadzie i Basrze między VII a IX w. pracownicy fizyczni nie mogli zeznawać w sądzie jako świadkowie ani zawierać małżeństw z osobami spoza swojej grupy zawodowej)⁴⁰.

Dopiero w X w., wraz z popularnością nurtów ascetycznych w społeczeństwach muzułmańskich, doszło do istotnej zmiany w postrzeganiu pracy fizycznej, która stała się źródłem szacunku, honoru i tożsamości. Aktywność zawodowa zaczęła być traktowana jako indywidualny obowiązek, który przez niektórych uczonych zaczął wręcz być uznawany za „święty”⁴¹. Takie też podejście do pracy dominuje w państwach muzułmańskich do dziś⁴².

3. Szariat a dyrektywy postępowania w zatrudnieniu

Zrozumienie, jak zasady i reguły prawa islamu wpłynęły na normy prawa pracy w państwach muzułmańskich wymaga wcześniejszego pojęcia, jak zasady te są wyprowadzane ze źródeł szariatu. Fundamentalnym źródłem pozostaje Koran, którego treść została ostatecznie uformowana w VII w. Dla muzułmanów sury świętej księgi charakteryzują się nie tyle boską inspiracją, co bezpośrednio boskim pochodzeniem⁴³. Koran stanowi centralny element islamu, a jego zawartość jest bardzo różnorodna i zawiera wytyczne postępowania dotyczące zarówno sfery indywidualnej, jak i zbiorowej muzułmańskich wspólnot. Drugim podstawowym źródłem szariatu jest Sunna, czyli zbiór czynów i słów proroka Mahometa zrelacjonowanych przez niego samego oraz już po jego

rowskiego, Białystok 2018, <http://bibliotekamuzulmanska.pl/wp-content/uploads/2018/10/koran.pdf> [dostęp: 8.04.2021].

³⁸ Tak choćby sura 2 werset 177 lub wskazana wyżej sura 24 werset 33.

³⁹ J. Brown, *Slavery and islam*, Londyn 2019, s. 31-45.

⁴⁰ M. Shatzmiller, *Labour in the medieval islamic world*, Lejda 1994, s. 371-375.

⁴¹ M. Shatzmiller, *op. cit.*, s. 378-380.

⁴² M. Zakaria, N. Ahmad, A. Salleh, M. Hasbullah, *Guiding principles for islamic labor code and business ethics*, “International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences” 2017, vol. 7, nr 5, s. 336-345.

⁴³ W. Hallaq, *An introduction to islamic law*, Montreal, 2012, s. 13-29.

śmierci przez jego towarzyszy. Sunna traktowana jest jako komplementarne wobec Koranu źródło muzułmańskiego prawa⁴⁴.

Do okresu późnego średniowiecza doktryna prawnicza świata muzułmańskiego wszystkie reguły postępowania próbowała wywodzić ze wskazanych dwóch źródeł. Z czasem rozwinęło się kilka szkół interpretacyjnych prawa islamu, z których każda oferowała odmienną metodologię wykładni Koranu i Sunny. Uczeni każdej ze szkół swoje role postrzegali jako odczytywanie boskich zamiarów zawartych we wskazanych źródłach⁴⁵. W efekcie tych zabiegów interpretacyjnych doszło do powstania dwóch niekwestionowanych dodatkowych źródeł szariatu – analogii prawniczej (*qijas*) oraz konsensusu uczonych (*idźma*). Źródła te pozwalały brać pod uwagę rozwój cywilizacji muzułmańskiej, jaki nastąpił po VII w., a tym samym dynamicznie, w reakcji na zmiany społeczne, polityczne i gospodarcze, odczytywać Koran i Sunnę. Ponadto każda ze szkół preferuje określone metody interpretacyjne, które nie są powszechnie legitymowane we wszystkich islamskich wspólnotach. Są to wysiłek twórczy (*idźtihad*), interpretacja *pro publico bono* (*istislah*), preferencja sędziowska (*istihsan*) oraz zwyczaj (*urf*).

Konsekwencją powyższych podobieństw i różnic w odczytywaniu Koranu i Sunny jest fakt, że poszczególne państwa islamskie posługują się dziś różnymi metodami wykładni prawniczej⁴⁶. Bardzo często jednak metody te prowadzą do zbieżnych wniosków⁴⁷. Istnienie ustalonych metod interpretacji oraz zamkniętego katalogu źródeł szariatu oznacza przede wszystkim, że tworzenie norm prawa pracy doznaje daleko idącego ograniczenia, gdyż musi z tymi źródłami i sposobami wykładni pozostawać w zgodzie.

Fundamentalną wartością, na jaką kładą nacisk źródła prawa islamu, a która ma znaczenie dla prawa pozytywnego regulującego warunki zatrudnienia, jest sama praca jako źródło tożsamości i szacunku dla każdego muzułmanina. W Sunnie przytacza się słowa proroka o tym, że „nie ma zdrowszego jedzenia niż to uzyskane dzięki pracy własnych rąk”, a doktryna szariatu wskazuje, że praca to podstawowe narzędzie walki z biedą⁴⁸. Dodatkowo jako słowa proroka przytacza się myśl o tym, że „praca podjęta w celu wyżywienia rodziny jest równa modlitwie”, co w praktyce oznacza, że „zarabianie na własny chleb” uznawane jest za religijną powinność i centralny komponent muzułmańskiej wiary⁴⁹. Islam zakłada ponadto, że każdy członek wspólnoty powinien wytwarzać więcej niż konsumuje i dlatego też przygotowanie do życia w takiej wspólnocie polega przede wszystkim na nauce samowystarczalności oraz umiejętności polegania na sobie

⁴⁴ T. Al-Alwani, *Source methodology in islamic jurisprudence*, Herndonm 2003, s. 21-32.

⁴⁵ M. Samojedny, *Sunnickie szkoły prawa muzułmańskiego*, „Acta Erasmiiana” 2013, t. V. *Varia*, s. 185-201.

⁴⁶ S. Younes, *Islamic legal hermeneutics: the context and adequacy of interpretation in modern islamic discourse*, „Islamic Studies” 2002, vol. 41, nr 4, s. 585-615.

⁴⁷ M. Omar, *Reasoning in islamic law: part one*, „Arab Law Quarterly” 1997, vol. 12, nr 2, s. 148-196.

⁴⁸ Y. Al-Qaradawi, *Economic security in islam*, Kuala Lumpur 2010, s. 34-36.

⁴⁹ S. Nasr, *Ideals and realities of islam*, Chicago 2000, s. 98.

samym⁵⁰. Stąd wywodzi się silne religijne wsparcie dla praw osób świadczących pracę zarobkową, a Sunna przytacza słowa proroka za opresję uważającego każde naruszenie uprawnień pracownika⁵¹.

W Koranie aż pięćdziesiąt wersów odnosi się do pracy, jej znaczenia i związku z wiarą oraz wywodzonej z pracy godności każdego muzułmanina⁵². W konsekwencji wskazane wcześniej zrównanie pracy z aktem modlitwy przerodziło się w niektórych krajach islamskich w przyznanie konstytucyjnego prawa do pracy⁵³, prawa do pracy zrównanego z obowiązkiem pracy⁵⁴ lub wprost w ustanowienie obowiązku pracowania wyrażonego w ustawach zasadniczych⁵⁵.

Warto zatem prześledzić przykłady, gdzie prawo islamu dostarcza kontekstu dla norm prawa pracy w państwach muzułmańskich.

4. Szariat w miejscu pracy

Prawo islamu cechuje się bardzo restrykcyjnym podejściem do wynagrodzenia za wykonaną pracę. Zgodnie z Sunną prorok Mahomet miał zalecić by „pracownik otrzymywał płacę zanim wyschnie pot na jego czole”⁵⁶. Takie samo stanowisko zajmował też drugi po śmierci proroka kalif, czyli przywódca polityczno-religijny muzułmańskiej wspólnoty, który zalecał nawet wypłacanie pensji każdego dnia⁵⁷. Zgodnie z konsensusem uczonych w muzułmańskim prawie brak zapłaty należnego wynagrodzenia oznacza, że pracodawca staje się „wrogiem Boga”⁵⁸. Jeśli chodzi o wysokość pensji, dominuje pogląd, że powinno ono być co najmniej na takim poziomie, który „pozwole pracownikowi i jego rodzinie zaspokoić wszystkie niezbędne potrzeby w sposób cywili-

⁵⁰ M. Akhtar, *Poverty alleviation on a sustainable basis in the islamic framework*, “Pakistan Development Review” 2000, vol. 39, nr 4, s. 635-639.

⁵¹ K. Rahman, *The concept of labor in islam*, Bloomington 2010, s. 71-72.

⁵² R. Beekun, J. Badawi, *Balancing ethical responsibility among multiple organizational stakeholders: the islamic perspective*, “Journal of Business Ethics” 2005, vol. 60, s. 131-135.

⁵³ Tak np. art. 23 ust. 1 Konstytucji Haszymidzkiego Królestwa Jordanii z 1952 r.: „Wszyscy obywatele mają prawo do pracy, a Państwo winno ją udostępnić Jordańczykom poprzez zarządzanie i rozwój gospodarki narodowej”.

⁵⁴ Tak np. art. 69 ust. 1 Konstytucji Algierskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej z 2020 r.: „Wszyscy obywatele mają prawo do pracy. Prawo to jest nierozłączne z obowiązkiem pracy”; art. 40 ust. 1 Konstytucji Syryjskiej Republiki Arabskiej z 2012 r.: „Praca stanowi prawo i obowiązek każdego obywatela, Państwo podejmie wszelkie starania by zapewnić ją wszystkim obywatelom a prawo określi zasady wykonywania pracy, jej warunki oraz prawa pracowników”.

⁵⁵ Tak np. art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji Państwa Kuwejt z 1962 r.: „Praca jest obowiązkiem każdego obywatela”; art. 13 a zd. 1 Konstytucji Królestwa Bahrajnu z 2002 r.: „Praca jest obowiązkiem każdego obywatela, jest warunkiem osobistej godności i stanowi element dobra publicznego”.

⁵⁶ M. Zakaria, N. Ahmad, A. Salleh, M. Hasbullah, *op. cit.*, s. 342.

⁵⁷ A. Zulfiqar, *op. cit.*, s. 436.

⁵⁸ K. Rahman, *op. cit.*, s. 69.

zowany”⁵⁹. W praktyce ustawodawstwo z zakresu prawa pracy w wybranych krajach (przykładowo egipskie, sudańskie, syryjskie czy katarskie) przyjmuje, że jeśli umowa o pracę nie określa wysokości wynagrodzenia, to należy przyjąć taki jego poziom, jaki zwykle jest akceptowany na podobnych stanowiskach⁶⁰.

Islam uznaje istnienie podziałów klasowych, ale zabrania wzajemnego wykorzystywania się grup społecznych. H. Said wskazuje nawet na wersety Koranu, wedle których główną funkcją wyższego społecznego i majątkowego statusu jednych członków wspólnoty ma być oferowanie pracy i zarobków innym jego interesariuszom⁶¹. Muzułmańska doktryna prawnicza podnosi, że prawo islamu nakazuje pracodawcy traktować pracowników jak członków rodziny⁶². K. Rahman podkreśla, iż szariat dopuszcza pracę w godzinach nadliczbowych zupełnie wyjątkowo, a i tak w takich sytuacjach pracodawca winien uczestniczyć w pracy ze swoimi pracownikami⁶³. Twierdzi się też, że czas pracy powinien być dostosowany do możliwości każdego pracownika oddzielnie⁶⁴. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że szariat nie zawiera żadnego zakazu pracy adresowanego do kobiet i nie pozwala na dyskryminację w zatrudnieniu na podstawie kryterium płci⁶⁵.

Ważnym elementem miejsca pracy jest w islamie *mudaraba*, czyli metoda sprawiedliwej partycypacji w zyskach i stratach przedsięwzięcia ekonomicznego. Szariat wymaga, by każde przedsiębiorstwo dzieliło się profitami ze swoimi pracownikami w taki sposób, by inwestycja pracodawcy w postaci kapitału była traktowana na równi z inwestycją pracobiorców w postaci wykonywania obowiązków służbowych⁶⁶. W praktyce w doktrynie muzułmańskiego prawa wskazuje się, że określona część dochodów pracodawcy powinna być co roku albo dzielona między pracowników (obok ich stałego wynagrodzenia), albo dystrybuowana między nimi w formie świadczeń socjalnych i benefitów pozapłacowych, a to wszystko przy dopuszczeniu pracowników do współzarządzania zakładem pracy⁶⁷.

Obowiązek respektowania warunków zawartych w umowie o pracę jest w islamie równocześnie obowiązkiem o charakterze religijnym. Sura 5 Koranu zaczyna się bowiem od słów: „O wy, którzy wierzycie! Wypełniajcie swoje zobowiązania!”. Konsensus uczonych stanowi w efekcie, że obowiązkiem muzułmanina jest realizacja zobowią-

⁵⁹ M. Umer Chapra, *op. cit.*, s. 253.

⁶⁰ R. Elsaman, *Corporate social responsibility in islamic law: labor and employment*, “Yonsei Law Journal” 2011, vol. 2, nr 1, s. 89.

⁶¹ H. Said, *The employer and the employee: islamic concept*, Karachi 1972, s. 98-99.

⁶² M. Umer Chapra, *op. cit.*, s. 253.

⁶³ K. Rahman, *op. cit.*, s. 76.

⁶⁴ M. Chawla, *Islamic welfare state: a critique of Parvez's ideas about islam*, “Pakistan Economic and Social Review” 2017, vol. 55, nr 2, s. 339-341.

⁶⁵ L. Al-Faruqui, *Women, muslim society and islam*, Oak Brook 1988, s. 8-17.

⁶⁶ M. Umer Chapra, *op. cit.*, s. 254.

⁶⁷ K. Pfeifer, *op. cit.*, s. 115.

zań kontraktowych, ale także, iż u ich podstawy muszą leżeć precyzyjne i przejrzyste postanowienia umowne, z których pracownik może w prosty sposób ustalić zakres swoich powinności oraz przysługujących mu uprawnień⁶⁸. Szariat niesumienne wykonywanie obowiązków zawodowych traktuje jako grzech na równi z celowym uszkodzeniem mienia pracodawcy, a nawet z kradzieżą⁶⁹.

O ile ani Koran, ani Sunna, z przyczyn historycznie uzasadnionych, nie wspominają nic o wolności zrzeszania się czy o związkach zawodowych, to jednak doktryna szariatu prawo pracowników do organizowania się i prowadzenia rokowań z pracodawcą wywodzi ze zdania 1 wersetu 110 sury 3⁷⁰ oraz zdania 4 wersetu 2 sury 5 Koranu⁷¹, wskazując, że islam zaleca tym samym uczestnictwo pracowników w debacie o sprawach wspólnych i publiczne wyrażanie swoich opinii o kwestiach dotyczących zatrudnienia⁷². Wskazuje się także, że w okresie tzw. kalifatu Abbasydów (czas ten określany jest jako „Złoty Wiek Islamu”) we wspólnotach muzułmańskich istniały już organizacje mające charakter i funkcję związków zawodowych⁷³. W tym świetle zaskakiwać może, że Kairska Deklaracja Praw Człowieka w Islamie przyjęta przez Organizację Współpracy Islamskiej w 1990 r.⁷⁴ nie wymienia wolności koalicji związkowej, ani nie wspomina o żadnym szczegółowym prawie pracowników związanym z prowadzeniem rokowań lub sporów zbiorowych. Natomiast Arabska Karta Praw Człowieka uchwalona przed Ligą Państw Arabskich w 2004 r. zawiera w artykule 35 prawo każdego pracownika do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych oraz do podejmowania działalności związkowej w celu ochrony pracowniczych interesów.

5. Zakończenie

Świadomość ram instytucjonalnych, jakie tworzy szariat dla warunków wykonywania pracy w państwach islamu, wydaje się nieodzowna zarówno wobec wzrastającej w Polsce wartości inwestycji zagranicznych pochodzących z krajów muzułmańskich⁷⁵, jak i dynamicznie rozwijającej się obecności polskich przedsiębiorców przykładowo

⁶⁸ I. Ahmad, *Religion and labour: perspective in islam*, “Journal of Labour and Society” 2011, vol. 14, nr 4, s. 589-920.

⁶⁹ K. Pfeifer, *op. cit.*, s. 114.

⁷⁰ „Wy jesteście najlepszą wspólnotą, stworzoną dla ludzi. Wy nakazujecie to, co jest słuszne, zakazujecie tego, co jest złe i wierzycie w Boga”.

⁷¹ „Wspomagajcie się nawzajem w pobożności i bogobożności, ale nie wspomagajcie się nawzajem w grzechu i wrogości”.

⁷² J. Syed, A. Ali, *op. cit.*, s. 460-469.

⁷³ M. Zakaria, N. Ahmad, A. Salleh, M. Hasbullah, *op. cit.*, s. 340.

⁷⁴ <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/oic#texts> [dostęp: 15.04.2021].

⁷⁵ https://www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce_old [dostęp: 15.04.2021].

w rejonie Zatoki Perskiej⁷⁶. Dodatkowo pamiętać trzeba, że muzułmanie stanowią dziś niemalże jedną czwartą ludzkości globu⁷⁷, a w ciągu ostatniej dekady liczba imigrantów z państw islamskich do Polski (szczególnie bengalskich i pakistańskich) uległa znacznemu powiększeniu⁷⁸ i wedle prognoz będzie ciągle rosła⁷⁹.

Znajomość wywodzonych z Koranu i Sunny podstawowych zasad rządzących relacjami w miejscu pracy oraz etyką prowadzenia przedsiębiorstwa wydaje się zatem kompetencją konieczną dla współczesnego prawnika gromadzącego i przetwarzającego informacje oraz symbole w czasach, by użyć Baumanowskiej metafory, „płynnej nowoczesności”. W artykule wskazano, że choć poziom i sposób absorpcji źródeł prawa islamu przez prawo stanowione jest bardzo różny w poszczególnych krajach muzułmańskich, to jednak większość z nich traktuje szariat jako fundament przepisów prawa regulujących warunki zatrudnienia.

Bibliografia

Literatura

- Abiad N., *Sharia, muslim states and international human rights treaty obligations: a comparative study*, Londyn 2008.
- Abu-Odeh L., *The politics of (mis)recognition: islamic law pedagogy in American academia*, “The American Journal of Comparative Law” 2004, vol. 52, nr 1.
- Ahmad I., *Religion and labour: perspective in islam*, “Journal of Labour and Society” 2011, vol. 14, nr 4.
- Akhtar M., *Poverty alleviation on a sustainable basis in the islamic framework*, “Pakistan Development Review” 2000, vol. 39, nr 4.
- Al-Alwani T., *Source methodology in islamic jurisprudence*, Herndonm 2003.
- Al-Faruqui L., *Women, muslim society and islam*, Oak Brook 1988.
- Al-Qaradawi Z., *Economic security in islam*, Kuala Lumpur 2010.
- Assad M., *The principles of state and government in islam*, Eastford 2016.
- Beekun R., Badawi J., *Balancing ethical responsibility among multiple organizational stakeholders: the islamic perspective*, “Journal of Business Ethics” 2005, vol. 60.
- Bielawski J., *Islam, religia państwa i prawa*, Warszawa 1973.

⁷⁶ B. Supernak, *Expo 2020 Dubaj: Do Polsko-Arabskiego Forum Gospodarczego zgłosiło się ponad 100 firm*, Inwestycje.pl, 13 maja 2021, <https://inwestycje.pl/biznes/expo-2020-dubai-do-polsko-arabskiego-forum-gosp-zglosilo-sie-ponad-100-firm/> [dostęp: 18.05.2021].

⁷⁷ <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/muslim-population-by-country> [dostęp: 16.05.2021].

⁷⁸ <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2021/?x=0.5213&y=1.1075&level=1> [dostęp: 3.05.2021].

⁷⁹ E. Kacperska et al., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy. Problemy. Wyzwania*, Warszawa 2019, s. 49-75.

- Bielawski J., *Prawo muzułmańskie*, [w:] H. Rot (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995.
- Bisztyga A., *Wątki islamskie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012.
- Bisztyga A., *Zachodnia a islamska koncepcja praw jednostki*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Botiveau B., *Islamic family law in the French legal context*, “The Cambridge Journal of Anthropology” 1992/1993, vol. 16, nr 2.
- Brown J., *Slavery and islam*, Londyn 2019.
- Bury J., Kasprzak J., *Prawo karne islamu*, Warszawa 2007.
- Cammack M., Feener R., *The islamic legal system in Indonesia*, “Pacific Rim Law & Policy Journal” 2011, vol. 21, nr 1.
- Chawla M., *Islamic welfare state: a critique of Parvez’s ideas about islam*, “Pakistan Economic and Social Review” 2017, vol. 55, nr 2.
- Cheema S., *The Federal Shariat Court’s role to determine the scope of ‘Injunctions of islam’ and its implications*, “Journal of Islamic State Practices in International Law” 2013, vol. 9, nr 2.
- Clarke M., *Islam and law in Lebanon*, Cambridge 2018.
- Danecki J., *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2017.
- Daniels T., *Living sharia: law and practice in Malaysia*, Seattle 2017.
- Dziekan M., *Prawo muzułmańskie wczoraj i dziś*, [w:] E. Machut-Mendecka (red.), *Oblicza współczesnego islamu*, Warszawa 2003.
- Elsaman R., *Corporate social responsibility in islamic law: labor and employment*, “Yonsei Law Journal” 2011, vol. 2, nr 1.
- Fadel M., *Judicial institutions, the legitimacy of islamic state law and democratic transition in Egypt: Can a shift toward a common law model of adjudication improve the prospects of a successful democratic transition?*, “International Journal of Constitutional Law” 2013, vol. 11, nr 3.
- Faruqi M., *Umma: the Orientalists and the Qur’anic concept of identity*, “Journal of Islamic Studies” 2005, vol. 16, nr 1.
- Gaca A., *Prawo islamu – jego geneza, podstawowe źródła i instytucje*, [w:] T. Jasudowicz, M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009.
- Hallaq W., *An introduction to islamic law*, Montreal, 2012.
- Hallaq W., *Juristic authority vs. state power: the legal crises of modern islam*, “Journal of Law and Religion” 2003-2004, vol. 19, nr 2.
- Hodgson M., *The venture of islam, Volume 3: The gunpower empires and modern times*, Chicago 1977.
- Horowitz D., *The Qur’an and the common law: islamic law reform and the theory of legal change*, “The American Journal of Comparative Law” 1994, vol. 42, nr 2.
- Jabłońska-Bonca J., *Islam – prawo i finanse*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorski (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Lublin 2005.
- Jamal A., *Islam, law and the modern state. (Re)imagining liberal theory in muslim contexts*, Londyn 2018.

- Kacperska E., Kacprzak M., Kmieć D., Król A., Łukasiewicz K., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy. Problemy. Wyzwania*, Warszawa 2019.
- Kamiński I., *Możliwość tworzenia prawa w islamskiej kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 7.
- Kasprzak J., *Mediacja w prawie islamu*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowania porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Kelidar A., *States without foundations: the political evolution of state and society in the Arab east*, “Journal of Contemporary History” 1993, vol. 28, nr 2.
- Lau M., *The role of islam in the legal system of Pakistan*, Lejda 2005.
- Layish A., *Islamic law in the modern world. Nationalization. Islamization. Reinstatement*, “Islamic Law and Society” 2014, vol. 21, nr 3.
- Mallat C., *From Islamic to Middle Eastern law: a restatement of the field*, “The American Journal of Comparative Law” 2003, vol. 51, nr 4.
- Mallat C., *On the specificity of the Middle Eastern constitutionalism*, “Case Western Reserve Journal of International Law” 2006, vol. 38, nr 1.
- Mayer A., *Law and religion in the muslim Middle East*, “The American Journal of Comparative Law” 1987, vol. 35, nr 1.
- Omar M., *Reasoning in islamic law: part one*, “Arab Law Quarterly” 1997, vol. 12, nr 2.
- Nasr S., *Ideals and realities of islam*, Chicago 2000.
- Pachniak K., *Muzułmańskie hadisy jako przykład konstruowania prawa islamu*, [w:] R. Stefański (red.), *Poprawność polityczna – równość czy wolność?*, Toruń 2007.
- Palka P., *Zachowania korupcyjne w świetle prawa karnego islamu – przyczynek do dyskusji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 15.
- Pfeifer K., *Islam and labor law: some precepts and examples*, [w:] S. Behdad, F. Nomani (red.), *Islam and everyday life: public policy dilemmas*, Londyn 2006.
- Prochwicz-Studnicka B., *Usul al-fiqh. Czym są klasyczne sunnickie „korzenie/podstawy wiedzy o prawie”?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 1.
- Rahman K., *The concept of labor in islam*, Bloomington 2010.
- Rubin J., *Islamic law and economic development*, [w:] H. Wells (red.), *History of corporate and company law*, Cheltenham 2018.
- Sadowa K., Kuriata A., *Rozwój kultury prawnej islamu – wprowadzenie do tematyki*, „Acta Erasmiana” 2015.
- Sadowski M., *Elementy prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności, w świetle prawa islamskiego*, [w:] E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym*, Opole 2008.
- Sadowski M., *Islam. Religia i prawo*, Warszawa 2017.
- Sadowski M., *Powstanie i rozwój islamskiej doktryny prawa VII–IX w.*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55.
- Said H., *The employer and the employee: islamic concept*, Karachi 1972.
- Samojedny M., *Sunnickie szkoły prawa muzułmańskiego*, „Acta Erasmiana” 2013, t. V. *Varia*.
- Shatzmiller M., *Labour in the medieval islamic world*, Lejda 1994.
- Sonn T., *A brief history of islam*, Hoboken 2009.

- Supernak B., *Expo 2020 Dubaj: Do Polsko-Arabskiego Forum Gospodarczego zgłosiło się ponad 100 firm*, Inwestycje.pl, 13 maja 2021, <https://inwestycje.pl/biznes/expo-2020-dubai-do-polsko-arabskiego-forum-gosp-zglosilo-sie-ponad-100-firm/>.
- Syed J., Ali A., *Principles of employment relations in islam: a normative view*, "Employee Relations" 2010, vol. 32, nr 5.
- Szymański E., *Zagadnienia prawa zwyczajowego w islamie*, „Przegląd Orientalistyczny” 1987, nr 3.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012.
- Umer Chapra M., *Islam and the economic challenge*, Leicester 1992.
- Weiss B., *The spirit of islamic law*, Athens 1998.
- Witkowski S., *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009.
- Wolny E., *Próba łączenia tradycji i nowoczesności w orzecznictwie religijnym na podstawie wybranych fatw wydanych przez Dar Al-Ifita' Al-Misrija*, „Przegląd Orientalistyczny” 2018, nr 1-2.
- Younes S., *Islamic legal hermeneutics: the context and adequacy of interpretation in modern islamic discourse*, "Islamic Studies" 2002, vol. 41, nr 4.
- Zakaria M., Ahmad N., Salleh A., Hasbullah M., *Guiding principles for islamic labor code and business ethics*, "International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences" 2017, vol. 7, nr 5.
- Zulfiqar A., *Religious sanctification of labor law: islamic labor principles and model provisions*, "University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law" 2007, vol. 9, nr 2.
- Zyzik M., *Małżeństwo w prawie muzułmańskim*, Warszawa 2003.

Zasoby Internetu

- Cairo Declaration on Human Rights in Islam, <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/oic#texts>.
- Inwestorzy Zagraniczni w Polsce, https://www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce_old.
- Muslim population by country, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/muslim-population-by-country>.
- <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2021/?x=0.5213&y=1.1075&level=1>.

Tomasz Zygmunt

Uniwersytet Jagielloński
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: [0000-0002-3267-7951](https://orcid.org/0000-0002-3267-7951)

Maciej Próchnicki

Uniwersytet Jagielloński
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: [0000-0002-2151-9915](https://orcid.org/0000-0002-2151-9915)

W obronie psychologicznego ujęcia intuicji sędziowskiej. Artykuł polemiczny¹

In defense of the psychological approach to judicial intuition. A polemic

Streszczenie

Współczesne badania dowodzą, że sędziowie, podejmując decyzje prawnicze, nie zawsze kierują się wyłącznie deliberatywnymi kryteriami prawnymi. Wpływ na kształt finalnego wyroku sędziego może mieć wiele nieuświadomionych czynników o charakterze tak indywidualnym, jak i związanym z otoczeniem: emocjonalnych, psychologicznych, instytucjonalnych, politycznych czy osobistych. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych w naukach prawnych pojęć odnoszących się do decyzji podejmowanych przez sędziów jest intuicja sędziowska, będąca przedmiotem coraz liczniejszych analiz w domenie prawniczej. Przykład takowej stanowi artykuł Anny Tomzy *Intuicja sędziowska w aktualnym dyskursie amerykańskiej jurysprudencji – przegląd stanowisk*. Autorka przedstawia w nim oryginalną krytykę psychologicznego podejścia do intuicji u sędziów, w zamian podkreślając konieczność poszukiwania nowego rozumienia intuicji, w szczególności uwzględnienia perspektywy logicznej.

Artykuł stanowi odpowiedź na pracę Anny Tomzy. Wskazujemy w nim niektóre problemy wynikające z proponowanych przez nią tez oraz przedstawiamy odmienną perspektywę, stanowiącą przeciwagę dla głównych tez Autorki, takich jak odchodzenie od perspektywy psychologicznej przez amerykańską naukę prawa, niecelowość formułowania psychologicznych koncepcji prawniczej intuicji, nieracjonalność intuicji czy każdorazowa konieczność badania definicji i rozumienia pojęć intuicji innych niż prawne i psychologiczne.

Słowa kluczowe

intuicja prawnicza, *hunch*, realizm prawniczy, naturalizm prawniczy

¹ Praca powstała w wyniku realizacji projektów badawczych nr 2018/29/N/HS5/01324 (TZ) oraz 2017/25/N/HS5/00944 (MP) finansowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki. Dziękujemy Piotrowi Bystranowskiemu, Adamowi Dyrdzie, Bartoszowi Janikowi oraz Jakubowi Kretowi za cenne uwagi dotyczące tekstu.

Abstract

Contemporary research shows that judges are susceptible to factors that go beyond deliberative legal thinking. Such factors are embodied in various aspects of judges' situation, moral beliefs, work and life environment, emotional and psychological states of mind, acquired experience, and institutional or political influence. Nowadays, one of the most interesting and controversial aspects of judicial decision making is judicial intuition, being the subject of the growing number of analyses. One example is the article of Anna Tomza: "Judicial intuition in the Current American Jurisprudence – Review of Positions". The Author provides an original critique of the psychological approach to judicial intuition and proposes different perspectives – such as logical – instead.

The presented work is a response to Anna Tomza's article. We point out several concomitant problems and propose a different perspective to the following claims made by the Author: American Jurisprudence is abandoning the psychological concept of intuition, the psychological perspective on legal intuition is pointless, that intuition is *a priori* irrational, or that the research on intuition without etymological inquiry is always methodologically incorrect.

Keywords

legal intuition, hunch, legal realism, legal naturalism

1. Wstęp

Czym kierują się sędziowie, podejmując decyzje? Poza deliberatywnymi kryteriami prawnymi wpływ na nie może mieć wiele nieświadomych czynników o charakterze emocjonalnym, psychologicznym, instytucjonalnym, politycznym czy osobistym². Jednym z najbardziej kontrowersyjnych pojęć odnoszących się do decyzji podejmowanych przez sędziów jest intuicja sędziowska. Z jednej strony potoczne rozumienie intuicji wskazuje, że decyzje na niej oparte wymykają się racjonalnej kontroli zewnętrznej, z drugiej chcielibyśmy zapewne, by sędziów cechowała doskonała intuicja prawnicza. Pomocne w tej dyskusji mogą być analizy intuicji w ramach filozofii, matematyki czy psychologii³, jednak w każdej z tych nauk jest ona ujmowana inaczej. Taka interdyscyplinarna analiza polisemicznego pojęcia intuicji dla potrzeb nauk prawnych rodzi zatem równie duże szanse, jak i problemy.

Z zaciekawieniem przeczytaliśmy artykuł Anny Tomzy *Intuicja sędziowska w aktualnym dyskursie amerykańskiej jurysprudencji – przegląd stanowisk*⁴. Autorka ukazuje w nim oryginalną krytykę psychologicznego podejścia do intuicji u sędziów, w zamian podkreślając konieczność poszukiwania nowego rozumienia intuicji, w szczególności

² B. Barry, *How Judges Judge. Empirical Insights into Judicial Decision-Making*, Routledge, Londyn 2021, s. 1, DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429023422>.

³ H. Bergson, *Wstęp do metafizyki*, Vis-a-Vis Etiuda, Kraków 2016; R. Iemhoff, *Intuitionism in the Philosophy of Mathematics*, [w:] E. Zalta (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2020 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/intuitionism> [dostęp: 30.08.2021]; M. Siedlecka, E. Nęcka, *Intuicja w procesie rozwiązywania problemów*, „Studia Psychologiczne” 2009, vol. 47, s. 65-76.

⁴ A. Tomza, *Intuicja sędziowska w aktualnym dyskursie amerykańskiej jurysprudencji – przegląd stanowisk*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, vol. 9, no. 1, s. 8-19, DOI: <https://doi.org/10.34616/fiuv.2020.1.8.19>.

uwzględnienia perspektywy logicznej. Zaintrygowani tym interesującym stanowiskiem, chcielibyśmy wskazać niektóre problemy wynikające z tez Autorki oraz przedstawić odmienną perspektywę.

W pierwszej kolejności zrekonstruujemy stanowisko Autorki: założenie, że intuicję rozumieć należy jako byt stanowiący podstawę uzasadnienia oraz że psychologiczne rozumienie intuicji, z którym łączy się sędziowski *hunch*, jest przestarzałe (w szczególności w kontekście amerykańskiej jurysprudencji), niecelowe (ze względu na mnogość koncepcji psychologicznych) oraz skazuje pojęcie intuicji na oskarżenie o nieracjonalność (ze względu na związki z uczuciami, emocjami itp.).

Zakwestionujemy wszystkie te tezy, proponując równocześnie podejścia alternatywne. Przyjrzymy się obrazom intuicji sędziowskiej prezentowanym przez amerykańskich realistów prawnych i współczesnych badaczy nurtu prawniczego naturalizmu. Będziemy przy tym bronić tezy, że intuicja, jako proces myślowy prowadzący do rozwiązania danego problemu, nie musi mieć charakteru nieracjonalnego. Wskażemy w końcu, że teoria prawa powinna czerpać ze współczesnych badań psychologicznych nad procesami rozumowania intuicyjnego, aby lepiej zrozumieć, w jaki sposób prawnicy (w szczególności sędziowie) faktycznie podejmują decyzje oraz jak zabezpieczać się przed poznawczymi pułapkami, które w negatywny sposób wpływać mogą na rozstrzygnięcia sądowe. Przedstawiona przez nas argumentacja stanowić będzie przeciwwagę dla głównych tez Autorki, takich jak odchodzenie od perspektywy psychologicznej przez amerykańską naukę prawa czy nieracjonalność intuicji.

2. Intuicja urzeczowiona

Autorka poświęca pierwszą część swojej pracy opisowi pojęcia intuicji, stwierdzając za Wojciechem Daszkiewiczem, że badacze powinni w każdym przypadku analizować jego syntaktykę – w przeciwnym wypadku popełniają błąd metodologiczny. Autorka wskazuje, że „psychologia [...] jako perspektywa badawcza, pomija etymologię pojęcia *intuitus*, a także zakłada *a priori*, że intuicja jest aktywnością umysłu, procesem myślowym, nie zaś, jak twierdzi święty Tomasz, obiektywnie istniejącym bytem”⁵. Wszystkie przedstawione w tekście metafizyczne stanowiska filozofów starożytnych i średniowiecznych, choć bardzo różne, łączy specyficzny status ontologiczny intuicji, negujący jej charakter jako procesu czy czynności, a wskazujący na jej ujęcie jako pewnego obiektywnie istniejącego bytu. Podążając tą ścieżką, Autorka stwierdza wprost, że intuicja to „fragment bytu, dającej się poznać obiektywnie rzeczywistości”⁶. Taka urze-

⁵ A. Tomza, *op. cit.*, s. 13.

⁶ *Ibidem*, s. 11-13.

czowiona intuicja ma być logicznym narzędziem rozumowania. Autorka przywołuje koncepcję Elijaha Chudnoffa oraz tzw. matematykę i logikę intuicyjną⁷. Dzięki takiemu uprawomocnieniu intuicja stanowić ma narzędzie i racjonalną metodę argumentacji. Zdaniem Autorki błędem jest postrzeganie intuicji jako procesu psychologicznego. Interesujące w pracy Autorki jest ujęcie intuicji jako formy uzasadnienia decyzji sędziowskich i rozważania nad racjonalnością. Trudno na podstawie tekstu pracy określić, co Autorka rozumie przez decyzję intuicyjną, w jaki sposób racjonalność decyzji sędziowskiej może służyć za kryterium decyzji intuicyjnej, a także co spełnienie wspomnianego kryterium miałyby oznaczać. Pewnej wskazówki udziela następujące zdanie: „jednym z kryteriów uznania decyzji sędziowskiej za prawidłową jest udowodnienie jej racjonalności”⁸. Autorka nie podaje normatywnych ani innych podstaw postawionej w powyższym zdaniu tezy, jednak z kontekstu pracy można wywnioskować, iż intuicja nie może być metodą uzasadniania decyzji sędziowskiej ze względu na swoją nieracjonalność, a więc nielogiczność – badanie prawa wymagać ma oparcia na metodach logicznych. Z omawianego fragmentu nie wynika jednak, jaką koncepcję racjonalności przyjmuje Autorka poza przedstawieniem rozważań opartych na krytyce pracy Chestera Barnarda przez Herberta Simona⁹. Autorka stawia również tezę, że „intuicja nie należy do kategorii poznawczych i nie może być emocją ani uczuciem”¹⁰.

Autorka przedstawia oryginalne i dotąd nieuwzględniane ujęcie intuicji sędziowskiej, jednocześnie wyrażając krytyczny pogląd na temat roli intuicji w rozumieniu psychologicznym dla nauk prawnych. Jej argumentacja obarczona jest jednak pewnymi problemami.

3. Problemy z intuicją urzeczowioną

Pierwszym problemem, który uwidacznia się w kontekście przedstawienia intuicji jako rzeczy, jest problem jej źródła. Zdefiniowanie intuicji jako rezultatu pewnego procesu umysłowego przesądza o jej źródle. Tego rodzaju ujęcie naraża się na oczywisty zarzut: zgodnie z koncepcjami przedstawianymi przez wskazanych w tekście filozofów zapewne samą intuicję należy uznać za źródło poznania. Intuicja urzeczowiona byłaby czymś w charakterze Dennettowskiej swobodnie unoszącej się racji (*free-floating*

⁷ *Ibidem*, s. 9, 12-13, 15-17 i n.

⁸ *Ibidem*, s. 10, 18. Por. B. Brożek, *The Legal Mind. A New Introduction to Legal Epistemology*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 1-10, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108695084>.

⁹ Ch. Barnard, *The functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1938; H. Simon, *Making management decisions: The role of intuition and emotion*, “Academy of Management Perspectives” 1987, vol. 1, no. 1, s. 57-64, DOI: <https://doi.org/10.5465/ame.1987.4275905>.

¹⁰ A. Tomza, *op. cit.*, s. 11.

rationale)¹¹. Przyjęcie tego rodzaju koncepcji pociąga za sobą jednak szereg pytań o charakterze metafizycznym i związanych ze stosowaniem prawa. Czy tak rozumiana intuicja ma charakter zależny czy niezależny od umysłu¹²? Czy w danym przypadku istnieć mogą różne intuicje dotyczące rozwiązania problemu (prawnego)? Jeżeli tak, jak rozwiązać konflikt między nimi? W jaki sposób kształtuje się u sędziów dostęp do intuicji? Jaka jest relacja intuicji i tradycyjnie przyjmowanych metod wykładni? Urzeczowione rozumienie intuicji wymaga dalszej analizy pojęciowej¹³.

Można odwołać się do tzw. filozofii eksperymentalnej – nurt ten wykorzystuje metody empiryczne do badania potocznych i eksperckich intuicji na temat problemów filozoficznych, w tym filozoficzno-prawnych¹⁴. Jednak nawet odwołanie się do filozofii eksperymentalnej nie determinuje sposobu, w jaki intuicje potoczne i eksperckie mogą być wykorzystane w uzasadnianiu sądowym. Co więcej, ich wykorzystanie przez sędziego nie będzie miało charakteru intuicyjnego *per se*, a będzie raczej odwołaniem się do dyrektywy języka potocznego, argumentu z eksperta, bądź po prostu psychologicznych mechanizmów leżących u podłoża myślenia filozoficznego. W zamian Autorka proponuje dogmatyzm fenomenologiczny Eljaha Chudnoffa oraz tzw. intuicjonizm logiczny. Koncepcje te miałyby stworzyć warunki do bezpośredniego wykorzystania intuicji jako narzędzia rozumowania sędziowskiego. Przyjrzyjmy się im krótko i wskaźmy problemy, jakie łączą się z ich adaptacją dla potrzeb rozumowań prawniczych.

Chudnoff przedstawia stanowisko z zakresu filozofii percepcji, broniąc tezy, że jeżeli intuicyjnie wydaje nam się że *p*, to mamy uzasadnienie *prima facie* dla przyjęcia poglądu, że tak jest. Intuicyjne uzasadnienie dla przekonania *p* opiera się na fenomenologicznym aspekcie percepcji. Oznacza to tyle tylko, że jeżeli wygląda na to, że *p* (wskazuje na to nasze doświadczenie percepcyjne), to mamy uzasadnienie *prima facie*, by uznać, że *p*. Nawet uznając to stanowisko za trafne, próba adaptacji dogmatyzmu fenomenologicznego dla intuicyjnych decyzji sędziowskich napotyka kilka problemów. Zaprezentowany pogląd dotyczy wstępnego uznania wrażeń zmysłowych, a nie podejmowania decyzji (słowo „decyzja” nie pojawia się u Chudnoffa) czy tym bardziej decyzji

¹¹ D. Dennett, *The Evolution of Reasons*, [w:] B. Bashour, H. Muller (red.), *Contemporary Philosophical Naturalism and Its Implications*, Routledge, New York 2014, s. 47-62.

¹² M. Khalidi, *Mind-Dependent Kinds*, „Journal of Social Ontology” 2016, vol. 2, no. 2, s. 223-246, DOI: <https://doi.org/10.1515/jso-2015-0045>.

¹³ Analiza taka mogłaby zbliżać idealną intuicję sędziowską do Dworkinowskiego „Sędziego Herkulesa”. Dzięki intuicji sędziowie mieliby dostęp do jedynej poprawnej odpowiedzi w każdym przypadku prawniczym. Sam Dworkin zwracał uwagę na istnienie intuicji w znaczeniu psychologicznym: R. Dworkin, *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1986, s. 9-11, 76-86, 238.

¹⁴ J. Knobe, *Experimental Philosophy*, „Philosophy Compass” 2007, vol. 2, no. 1, s. 81-92, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-9991.2006.00050.x>; K. Tobia, *Experimental jurisprudence*, „University of Chicago Law Review” 2022, vol. 89, s. 735-802, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3680107>; oraz B. Biskup, S. Osmola, *Perspektywy eksperymentalnej filozofii prawa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, vol. 8, no. 38, s. 37-53.

sędziowskiej¹⁵. Nie jest jasne, w jaki sposób pogląd dotyczący percepcji należałoby przełożyć na dyskurs sądowy. Choć teoria Chudnoffa osadzona jest w fenomenologii, fenomenologia prawa nie okazuje się pomocna, gdyż dotyczy czysto filozoficznej analizy pojęcia prawa, a nie podejmowania decyzji w sądzie¹⁶. Można uznać, że pogląd ten adaptuje się do sytuacji, w której sędziemu jakieś rozstrzygnięcie sprawy jawi się intuicyjnie (pomijając fakt, że dogmatyzm fenomenologiczny dotyczy wrażeń zmysłowych, a nie rozwiązywania problemów prawnych). Pojawiają się dwa problemy: po pierwsze, intuicyjnie uzasadnienie ma charakter jedynie wstępny i podważalny, a zatem mogłoby upaść w obliczu analizy zgromadzonego materiału dowodowego i argumentacji stron¹⁷. Po drugie, ciężko uznać, że tego rodzaju argument za rozstrzygnięciem miałby jakąkolwiek wartość w procesie. Żaden sąd nie pokusiłby się o uzasadnienie wyroku mówiące jedynie, że „pозew zasługuje na uwzględnienie w całości, bo intuicyjnie jawi się sądowi jako zasadny”.

Równie niejasny jest związek intuicji sędziowskiej jako narzędzia argumentacji z intuicjonizmem w naukach formalnych. Autorka przywołuje tutaj logikę intuicjonistyczną Arenda Heytinga¹⁸. System Heytinga – jako alternatywa dla logiki klasycznej, w której nie obowiązuje m.in. prawo wyłączonego środka¹⁹ – oparty jest na podejściu intuicjonistycznym do matematyki, zapoczątkowanym przez jego nauczyciela, L.E.J. Brouwera. Uwidacznia się w nim konstrukcjonizm – Brouwer uznawał matematykę za konstrukcję umysłu ludzkiego, a nie system reguł i twierdzeń²⁰. Istnienia obiektów matematycznych nie należy zakładać poprzez wprowadzanie systemu aksjomatów, lecz trzeba je skonstruować²¹. Rola potocznie rozumianej intuicji sprowadza się tu do stwierdzenia, że obiekty matematyczne są ajęzykowymi i apriorycznymi wytworami umysłu, w tym sensie mają więc charakter intuicyjny (jako nieopierające się na doświadczeniu)²². Trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób można by bezpośrednio wykorzystać antyformalistyczne i antyaksjomatyczne podejście do konstrukcji dowodów w odniesieniu do uzasadnienia sądowego, w ramach którego sędziowie ograniczeni są każdorazowo systemem obowiązującego prawa.

¹⁵ Por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 15.

¹⁶ T. Bekrycht, *Fenomenologia prawa*, [w:] J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, PWN, Warszawa 2020, s. 344-368.

¹⁷ E. Chudnoff, *The nature of intuitive justification*, „Philosophical Studies” 2011, vol. 153, s. 313-333, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11098-010-9495-2>.

¹⁸ A. Tomza, *op. cit.*, s. 15, przypis 34.

¹⁹ M. Fila, *Filozofia i logika intuicjonizmu*, „Semina Scientiarum” 2015, nr 14, s. 35-48, DOI: <http://dx.doi.org/10.15633/ss.1077>.

²⁰ A. Tomza, *op. cit.*, s. 15, przypis 34; por. M. Fila, *Kryzys podstaw matematyki przełomu XIX i XX wieku*, „Semina Scientiarum” 2014, nr 13, s. 56-78, URL: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=443763>. Tego rodzaju podejście kłóci się z uznaniem intuicji za obiektywnie istniejący byt.

²¹ M. Fila, *Filozofia i logika...*, s. 36.

²² Por. R. Iemhoff, *op. cit.*; M. Fila, *Kryzys podstaw matematyki...*

Praca Autorki, choć czerpie z wielu nurtów badawczych, nie bierze pod uwagę różnic wynikających z perspektyw analitycznych odmiennych niż prawnicze. Pojęcie intuicji jest wieloznaczne i wymaga odmiennego spojrzenia badawczego w zależności od przyjmowanej perspektywy analitycznej – psychologicznej, filozoficznej, logicznej czy prawnej. Omawiana praca jedynie sygnalizuje obecność pojęcia intuicji w różnych obszarach naukowych, nie odnosząc się do ich specyfiki. Nie odpowiada również na pytanie, w jaki sposób urzeczowiona intuicja mogłaby być uprawnionym narzędziem rozumowania sędziowskiego i w czym przejawiałaby się jej logiczność.

4. W obronie poznawczego ujęcia intuicji

Wbrew twierdzeniu Autorki nie jest obowiązkiem badacza przedstawienie etymologii każdego pojęcia, którego używa w analizach. Praca, która ma inny cel badawczy niż analiza językowa, może poprzestać na określeniu przyjętej definicji pojęcia i uzasadnieniu takiego, a nie innego jego rozumienia. Taka operacjonalizacja w naukach empirycznych siłą rzeczy opiera się na pewnych założeniach, które można kwestionować – jest jednak niezbędna, by uczynić kryjące się pod danym pojęciem zjawisko możliwym do zbadania i opisanego. Natomiast nadmiernie rozbudowane rozważania semantyczno-etymologiczne mogą wypaczać sens analizy badawczej, a w konsekwencji prowadzić do formy etymologicznego sofizmu²³. Autorka krytykuje psychologiczne ujęcia intuicji, równocześnie nie poddając ich analizie i stawia zarzut, że psychologia „zakłada *a priori*, że intuicja jest aktywnością umysłu, procesem myślowym”²⁴. Nie wykluczając innych ujęć pojęcia intuicji, zarzut ten należy uznać za nietrafny. Intuicja jest zjawiskiem, które poddaje się badaniom empirycznym i wynikającej z nich charakterystyce – takie rozumienie pojęcia intuicji jest powszechnie i coraz częściej wykorzystywane w analizach interdyscyplinarnych. W pracy Autorki rozumienie to nie jest ani odpowiednio sprecyzowane, ani szerzej omówione. Autorka nie wyznacza żadnych kryteriów określania, które dziedziny i związane z nimi definicje intuicji są relewantne dla prawa.

Psychologiczne pojęcie intuicji obejmuje szereg aktywności umysłowych i procesów myślowych. Najpopularniejszy w prawoznawstwie psychologiczny model intuicji wynika z podziału na dwa systemy myślenia²⁵. System 1 – intuicyjny – jest szybki, opie-

²³ L. Kolb, *Etymological Fallacy*, [w:] R. Arp, S. Barbone, M. Bruce (Eds.), *Bad Arguments: 100 of the Most Important Fallacies in Western Philosophy*, Wiley 2018, s. 266-269, DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119165811.ch58>.

²⁴ R. Hogarth, *Educating Intuition*, University of Chicago Press, Chicago 2001; D. Myers, *Intuition: Its Powers and Perils*, Yale University Press, New Haven 2002; D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Penguin Books, London 2012; por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ T. Pietrzykowski, *Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa*, Difin, Warszawa 2012, s. 125-161; L.L. Berger, *A Revised View of the Judicial Hunch*, “Legal Comm. & Rhetoric: JALWD”

ra się na wyuczonych schematach i nie można go świadomie aktywować czy też zatrzymać (co nie znaczy, że nie podlega on pewnym formom kontroli). Przeciwwstawiany mu System 2 przedstawiany jest jako powolny, analityczny i świadomy sposób myślenia²⁶. W tym ujęciu intuicja opiera się na heurystykach – uproszczonych schematach wnioskowania, które pozwalają na szybkie podejmowanie decyzji²⁷. Mechanizmy te mogą prowadzić do skrzywień poznawczych (*cognitive biases*), jednak często intuicja pozwala podjąć zadowolające decyzje w bardzo krótkim czasie²⁸. Poprzez długotrwały i odpowiedni trening w niektórych dziedzinach możliwe jest osiągnięcie poziomu intuicji eksperckiej, czyli umiejętności charakteryzujących wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach²⁹. Tak rozumiana intuicja okazuje się istotnym narzędziem dla badań

2013, vol. 10, no. 808, <https://scholars.law.unlv.edu/facpub/808>; D. Richards, *When Judges Have a Hunch: Intuition and Experience in Judicial Decision-Making*, "Archiv für Rechts und Sozialphilosophie" 2016, vol. 102, no. 2, s. 245-260, <https://www.jstor.org/stable/24756844>; J. Crowe, *Not-So-Easy Cases*, "Statute Law Review" 2019, vol. 40, no. 1, s. 75-86, DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmy027>.

²⁶ K. Stanovich, R. West, *Individual Differences in Reasoning: Implications for the Rationality Debate?*, [w:] T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman (Eds.), *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 421-440, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808098>; *ibidem* D. Kahneman, S. Frederick, *Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment*, s. 49-81. Zob. także D. Kahneman, *Thinking...*, s. 19-105; R.E. Patterson, R.G. Eggleston, *Intuitive Cognition*, "Journal of Cognitive Engineering and Decision Making" 2017, vol. 11, no. 1, s. 5-22, DOI: <https://doi.org/10.1177/1555343416686476>; oraz ujęcia krytyczne: A. Glöckner, C. Witteman, *Beyond dual-process models: A categorisation of processes underlying intuitive judgment and decision making*, "Thinking & Reasoning" 2010, vol. 16, no. 1, s. 1-25, DOI: <https://doi.org/10.1080/13546780903395748>; A. Kruglanski, G. Gigerenzer, *Intuitive and deliberate judgments are based on common principles*, "Psychological Review" 2011, vol. 118, no. 1, s. 97-109, DOI: <https://doi.org/10.1037/a0020762>.

²⁷ P. Meehl, *Clinical vs. statistical prediction: A theoretical analysis and a review of the evidence*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1954, DOI: <https://content.apa.org/doi/10.1037/11281-000>; A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, "Science" 1974, vol. 185, no. 4157, s. 1124-1131, DOI: <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>; G. Gigerenzer, P. Todd, ABC Research Group, *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, New York 1999; D. Kahneman, *Thinking...*, s. 109-195.

²⁸ J. Rieskamp, U. Hoffrage, *When do people use simple heuristics and how can we tell?*, [w:] G. Gigerenzer et al., *Simple...*, s. 140-167; D. Kahneman, *Thinking...*, s. 21. Na temat skrzywień poznawczych zob.: P. Meehl, *op. cit.*, s. 83-128; A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment...*; D. Kahneman, *Thinking...*, s. 109-195; G. Gigerenzer, C. Engel (red.), *Heuristics and the law*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2006, DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/3488.001.0001>; C. Guthrie, J. Rachlinski, A. Wistrich, *Inside the judicial mind*, „Cornell Law Review” 2001, vol. 86, no. 4, s. 777-830, <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/814>; G. Pogarsky, L. Babcock, *Damage caps, motivated anchoring, and bargaining impasse*, "The Journal of Legal Studies" 2001, vol. 30, no. 1, s. 143-159, <https://doi.org/10.1086/468114>; B. Englich, T. Mussweiler, F. Strack, *Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making*, "Personality and Social Psychology Bulletin" 2006, nr 32(2), s. 188-200, DOI: <https://doi.org/10.1177/0146167205282152>; S. Danziger, J. Levav, L. Avnaim-Pesso, *Extraneous factors in judicial decisions*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2011, vol. 108, no. 17, s. 6889-6892, DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1018033108>; P. Bystranowski, B. Janik, M. Próchnicki, P. Skórska, *Anchoring Effect in Legal Decision-Making: A Meta-Analysis*, "Law and Human Behavior" 2021, 45(1), s. 1-23. <http://dx.doi.org/10.1037/lhb0000438>.

²⁹ J. Shanteau, *Competence in experts: The role of task characteristics*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes" 1992, vol. 53, no. 2, s. 252-266, DOI: <https://doi.org/10.1016/0749->

filozoficznych dotyczących istotnych normatywnie kwestii, takich jak moralność³⁰. Wreszcie intuicja obejmuje szereg innych procesów związanych z heurystykami³¹. Wyróżnia się tu zjawisko wglądu (*insight*), wykorzystywane do reinterpretacji teorii Hutchesona i trudnych przypadków prawniczych³².

Perspektywa psychologiczna nie jest obca polskiej myśli teoretycznoprawnej³³. Jerzy Wróblewski i Kazimierz Opałek, odpowiedzialni za stworzenie podwalin pod współczesne polskie prawnictwo, dostrzegali potencjalnie istotną rolę psychologii w na-

5978(92)90064-E; T. Farrington-Darby, J. Wilson, *The nature of expertise: A review*, "Applied Ergonomics" 2006, vol. 37, no. 1, s. 17-32, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2005.09.001>; G. Klein, D. Kahneman, *Conditions for intuitive expertise: a failure to disagree*, "American Psychologist" 2009, vol. 64, no. 6, s. 515-526, DOI: <https://doi.apa.org/doi/10.1037/a0016755>; K. Ericsson, R. Hoffman, A. Kozbelt, A. Williams (ed.), *The Cambridge handbook of expertise and expert performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, s. 745-769, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316480748.038>; W. Chase, H. Simon, *The mind's eye in chess*, [w:] W. Chase (ed.), *Visual information processing*, Academic Press (Elsevier), Pittsburgh 1973, s. 215-281, DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-170150-5.50011-1>; G. Klein, R. Calderwood, A. Clinton-Cirocco, *Rapid decision making on the fireground*, "Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society (30th Annual Meeting)" 1986, nr 1, Norwood, s. 576-580, DOI: <https://doi.org/10.1177/154193128603000616>; B. Brożek, *Umysł prawniczy*, Copernicus Center Press, Kraków 2018.

³⁰ J. Haidt, *The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgment*, "Psychological Review" 2001, vol. 108, no. 4, s. 814-834, DOI: <https://doi.apa.org/doi/10.1037/0033-295-X.108.4.814>; K. Tobia, W. Buckwalter, S. Stich, *Moral intuitions: Are philosophers experts?*, "Philosophical Psychology" 2013, vol. 26, no. 5, s. 629-638, DOI: <https://doi.org/10.1080/09515089.2012.696327>; E. Schwitzgebel, F. Cushman, *Philosophers' biased judgments persist despite training, expertise and reflection*, "Cognition" 2015, vol. 141, s. 127-137, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cognition.2015.04.015>. W literaturze polskiej natomiast niezwykle ciekawą krytykę intuicyjnych podstaw decyzji moralnych przedstawia Artur Szutta (A. Szutta, *Intuicje moralne, O poznaniu dobra i zła*, Academicon, Lublin 2018, s. 297-312). Por.: J. Haidt, F. Bjorklund, S. Murphy, *Moral dumbfounding: When intuition finds no reason*, "Lund Psychological Reports" 2000, vol. 1, no. 2.

³¹ G. Hodgkinson, J. Langan-Fox, E. Sadler-Smith, *Intuition: A fundamental bridging construct in the behavioural sciences*, "British Journal of Psychology" 2008, vol. 99, no. 1, s. 1-27, <https://doi.org/10.1348/000712607X216666>.

³² J. Metcalfe, D. Wiebe, *Intuition in Insight and Noninsight Problem Solving*, "Memory & Cognition" 1987, vol. 15, no. 3, s. 238-246, DOI: <https://doi.org/10.3758/BF03197722>; K. Bowers, G. Regehr, C. Balthazard, K. Parker, *Intuition in the Context of Discovery*, "Cognitive Psychology" 1990, vol. 22 no. 1, s. 72-110, DOI: [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(90\)90004-N](https://doi.org/10.1016/0010-0285(90)90004-N); T. Zander, M. Öllinger, K. Volz, *Intuition and insight: two processes that build on each other or fundamentally differ?* "Frontiers in Psychology" 2016, vol. 7, no. 1395, DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.01395>; M. Eskinazi, I. Giannopulu, *Continuity in intuition and insight: from real to naturalistic virtual environment*, "Scientific Reports" 2021, vol. 11, no. 1876, DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-81532-w>; B. Brożek, *The Legal...*, s. 29-34; T. Zygmont, *An intuitive approach to hard cases*, "Utrecht Law Review" 2020, vol. 16, no. 1, s. 21-38, DOI: <https://doi.org/10.36633/ulr.505>.

³³ Zob. m.in. L. Petrażycki, *Nowe podstawy psychologii*, [w:] L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane* (red. A. Kojder), PWN, Warszawa 1985; J. Woleński, *O teorii i filozofii prawa Leona Petrażyckiego*, "Studia Historiae Scientiarum" 2018, nr 17, s. 365-389, DOI: <https://doi.org/10.4467/2543702XSHS.18.013.9333>; M. Próchnicki, *Law in mind. Some remarks on Leon Petrażycki's theory in the context of neurolaw*, "Zeszyty Naukowe KUL" 2019, nr 62(2), s. 29-44, DOI: <https://doi.org/10.31743/zn.2019.62.2.02>. Podejście Petrażyckiego jest jedną z możliwych odpowiedzi na pytanie Stanisława Ehrlicha przytoczone na końcu artykułu Autorki. Roli psychologii w opisywaniu istoty prawa nie omawiamy, gdyż żaden ze znanych nam badaczy zajmujących się intuicją sędziowską z perspektywy psychologicznej nie rościł pretensji do uznania jej za istotę prawa.

ukach prawnych³⁴. Jak trafnie zauważa Autorka, polski dorobek teoretycznoprawny nie pozostał także obojętny na rozwój badań psychologicznych nad intuicją. Przywołajmy podział Jerzego Stelmacha, który wyróżnił trzy rodzaje intuicji, jaką może dysponować prawnik: racjonalną, fenomenologiczną i psychologiczną³⁵. Tomasz Pietrzykowski, komentując podział Stelmacha, wyraża pogląd o nadrzędnej dla nauk prawnych wartości psychologicznej perspektywy dotyczącej prawniczej intuicji³⁶. Pietrzykowski skupia się na przedstawieniu intuicji prawniczej jako zjawiska poddającego się analizom empirycznym³⁷. Nakreśla wyjątkowo szeroką perspektywę psychologiczną, przywołując szereg badań z zakresu psychologii eksperymentalnej czy neurobiologii, ukazując wieloaspektowość i złożoność procesów intuicyjnych³⁸. Dla Pietrzykowskiego psychologicznie rozumiana intuicja jest jednym z kluczowych pól badawczych pozwalających na opis rzeczywistych procesów myślowych prawników i wzbogacenie prawoznawstwa o kognitywne koncepcje prawniczej decyzyjności³⁹. Intuicja prawnicza stanowi również jeden z trzonów pracy Bartosza Brożka⁴⁰. Wyróżnia on trzy podstawowe mechanizmy kognitywne odpowiedzialne za myślenie prawnicze: intuicję, wyobraźnię i myślenie językowe⁴¹. Współpracują one w umyśle prawniczym w sposób równoczesny, wspomagając siebie nawzajem. Rozważając pojęcie intuicji, Brożek wskazuje różne jego znaczenia, wymieniając m.in. intuicję psychologiczną, analityczną czy fenomenologiczną; podkreśla równocześnie, że „tego rodzaju rozróżnienie może być usprawiedliwione na

³⁴ J. Wróblewski, K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa, PWN 1969, s. 297.

³⁵ J. Stelmach, *Intuicja prawnicza*, [w:] A. Zoll, J. Stelmach, J. Halberda (red.), *Dziedzictwo prawne XX wieku: księga pamiątkowa z okazji 150-lecia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, s. 38 i n.

³⁶ T. Pietrzykowski, *Intuicja...*, s. 52.

³⁷ W tym m.in. badaniom neurokognitywnym, zob. S.M. McCrea, *Intuition, Insight, and The Right Hemisphere: Emergence of Higher Sociocognitive Functions*, “Psychology Research and Behavior Management” 2010, vol. 3, s. 1-39; J. Kounios, M. Beeman, *The Cognitive Neuroscience of Insight*, “Annual Review of Psychology” 2014, vol. 65, s. 71-93, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010213-115154>; N. Horr, C. Braun, T. Zander, K. Volz, *Timing matters! The neural signature of intuitive judgments differs according to the way information is presented*, “Consciousness and Cognition” 2015, vol. 38, s. 71-87, <https://doi.org/10.1016/j.concog.2015.10.008>; T. Zander, N. Horr, A. Bolte, K. Volz, *Intuitive decision making as a gradual process: investigating semantic intuition-based and priming-based decisions with fMRI*, “Brain and Behavior” 2016, vol. 6, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1002/brb3.420>; K. Rothmaler, R. Nigbur, G. Ivanova, *New Insights Into Insight: Neurophysiological Correlates of the Difference Between the Intrinsic “Aha” and the Extrinsic “Oh Yes” Moment*, “Neuropsychologia” 2017, vol. 95, s. 204-214, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.neuropsychologia.2016.12.017>.

³⁸ T. Pietrzykowski, *Intuicja...*, s. 51-86, 98-161; T. Pietrzykowski, *Naturalizm i granice nauk prawnych. Esej z metodologii prawoznawstwa*, Wolters Kluwer 2017; oraz T. Pietrzykowski, *Limits of Naturalism – Limits of Legal Sciences*, “Polish Law Review” 2017, vol. 3, nr 1, s. 35-50.

³⁹ T. Pietrzykowski, *Intuicja...*, s. 277; T. Chirkowska-Smolak, *Bezstronność czy nieunikniona stronniczość?*, [w:] M. Smolak, W. Sadurski, T. Chirkowska-Smolak, *Rozum publiczny – uzasadnianie sądowe – umysł sędziego*, Wydawnictwo Naukowe UAM 2020, s. 332-339, DOI: <https://doi.org/10.14746/amup.9788323238461>.

⁴⁰ B. Brożek, *The Legal...*

⁴¹ *Ibidem*, s. 5, 17-34, 106-139.

poziomie rozważań metateoretycznych, jednak nie przy konstruowaniu koherentnej koncepcji rozumowania prawniczego”. Przyjmuje jako podstawę dla swoich rozważań intuicję w sensie psychologicznym. Taki zabieg ma silne uzasadnienie metodologiczne ze względu na cel pracy, a co więcej, pozwala na stworzenie koherentnej teorii rozumowań prawniczych. Wyobrażenia i myślenie językowe również mogą mieć różne znaczenia, lecz autor zdecydował się na dookreślenie ich rozumienia w sposób osadzony epistemologicznie, kognitywnie i empirycznie⁴². Praca Brożka z jednej strony nie wyklucza więc w żadnym zakresie innych ujęć pojęcia intuicji, z drugiej zaś dostarcza nauce prawniczej nowe rozwiązania, które rzucają światło na sposób prawniczego rozumowania. Jonathan Crowe dzieli z kolei przypadki prawnicze na trzy kategorie: trudne, proste i przypadki, które nie są ani proste, ani trudne⁴³. Podział Crowe’a oparty jest na możliwości rozstrzygnięcia sprawy przez prawniczą intuicję. I tak, proste przypadki będą tymi sytuacjami, które w całości mogą zostać rozstrzygnięte na poziomie intuicyjnym, a prawnik (sędzia) będzie musiał jedynie wyartykułować swoją decyzję, przedstawiając ją światu zewnętrznemu. Przypadki takie będą standardowymi sytuacjami normatywnymi, z którymi doświadczony prawnik miał do czynienia wielokrotnie i nad którymi nie musi się zbytnio głowić. Przypadki pośrednie (*not-so-easy cases*), stanowiące według Crowe’a największą liczbę spraw, są częściowo rozwiązywane na poziomie intuicyjnym – wymagają one od sędziego „wyjaśnienia” podjętej decyzji, choć samo rozstrzygnięcie zawdzięczane jest prawniczej intuicji. Ostatnią kategorią są przypadki trudne (*hard cases*), w których prawnicza intuicja zawodzi – sędzia musi w nich samodzielnie wypracować odpowiedź i użyć swojej wiedzy prawniczej do odszukania lub wykreowania rozstrzygnięcia.

Widzimy więc, że intuicja w rozumieniu procesu myślowego stanowi aktualny i istotny przedmiot badań międzynarodowej i polskiej nauki prawa. Zarzuty Autorki o nieaktualności i nieokreśloności pojęcia intuicji w perspektywie psychologicznej jawią się jako niezasadne.

5. Racjonalność intuicji

Autorka omawia racjonalność intuicji, powołując się na prace Barnarda i Simona⁴⁴. W tym kontekście należy postawić dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy nieuwzględnienia kontekstu przywołanych publikacji – zarówno Barnard, jak i Simon odnosili swoje analizy do określonej dziedziny tzw. decyzji menedżerskich (*management decisions*), czego

⁴² *Ibidem*, s. 39, 68. Por. M. Del Mar, *Artefacts of Legal Inquiry: The Value of Imagination in Adjudication*, Hart Publishing, Oxford 2020.

⁴³ J. Crowe, *op. cit.*, s. 76-84.

⁴⁴ Zob. przypis 8.

Autorka nie zaznaczyła, przywołując ich analizy w kontekście ogólnych i prawniczych rozważań. Zarzut drugi odnosi się do opierania się na pracach z lat 40. i 80. ubiegłego stulecia, bez uwzględnienia aktualnego dorobku badawczego, wiążącego się z omawianą przez Autorkę problematyką⁴⁵. W kontekście współczesnego dyskursu praca Autorki nie przedstawia obiektywnego spojrzenia na problematykę racjonalności intuicji. W szczególności pomija ona dwa kluczowe pojęcia racjonalności – tak zwaną racjonalność ograniczoną (*bounded rationality*) oraz ekologiczną. Poniżej zostaną one skrótowo omówione, gdyż wprost odnoszą się do efektywności i przydatności intuicji.

Wspomniany przez Autorkę Herbert Simon był przedstawicielem nurtu opozycyjnego wobec założeń klasycznej ekonomii opisujących podejmowanie decyzji przez ludzi. Jak pokazały badania eksperymentalne, człowiek, pomimo swojej rozważności, okazuje się być podatny na błędy, uproszczenia i opieranie się na przyzwyczajeniach w stopniu znacznie przekraczającym założenia np. teorii gier⁴⁶. Heurystyczne mechanizmy myślowe nie gwarantują uzyskania poprawnej odpowiedzi (w przeciwieństwie do poprawnie skonstruowanego algorytmu). Nie oznacza to, że nasz umysł korzysta z bezsensownych rozwiązań – heurystyki znajdują racjonalne uzasadnienie w świetle ograniczeń związanych z kontekstem podejmowania decyzji.

Autorka przytacza fragment wstępny artykułu Simona, dotyczącego tzw. decyzji menedżerskich (*management decisions*), w którym pisze on o „czasem używanej klasyfikacji” procesów decyzyjnych, uznającej za racjonalne procesy świadomie analityczne, za „nie-racjonalne” (*nonrational*) procesy intuicyjne, a za „irracjonalne” procesy o charakterze emocjonalnym, odcinające podmiot decyzyjny od wybranego celu. Simon nie przytacza jednak powyższego podziału jako swojego, lecz w celu klaryfikacji zakresu tematycznego swojej pracy będzie on w niej zajmował się właśnie intuicją i emocjami, nie procesami analitycznymi⁴⁷. Wskazanie powyższego podziału w formie, w jakiej czyni to Autorka, podkreślając domniemanie forsowaną przez Simona „nielogiczność” i „nieracjonalność” intuicji nie znajduje poparcia w przedstawionym przez nią samą materiale źródłowym. Przeciwnie, dokładna lektura wybranych przez Autorkę źródeł wydaje się niekiedy podważać jej własne rozważania⁴⁸. Simon, analizując ekonomiczne modele racjonalnego wyboru, wprowadził pojęcie „ograniczonej racjonalności”⁴⁹. Mo-

⁴⁵ W szczególności dorobku tzw. rewolucji kognitywnej. G. Miller, *The cognitive revolution: A historical perspective*, „Trends in Cognitive Sciences” 2003, vol. 7, no. 3, s. 141-144, DOI: [https://doi.org/10.1016/S1364-6613\(03\)00029-9](https://doi.org/10.1016/S1364-6613(03)00029-9).

⁴⁶ O. Morgenstern, J. von Neumann, *The Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton 1953; H. Simon, *A Review of "Theory of Games and Economic Behavior"*, by John Von Neumann, Oskar Morgenstern, „American Journal of Sociology” 1945, vol. 50, no. 6, s. 558-560.

⁴⁷ H. Simon, *Making...*, s. 57.

⁴⁸ Por. H. Simon, *Making...*, s. 62-63.

⁴⁹ H. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice*, „The Quarterly Journal of Economics” 1955, vol. 69, no. 1, s. 99-118, DOI: <https://doi.org/10.2307/1884852>.

dele ekonomiczne, które poddał krytyce, opierały się na założeniu, że podmiot dokonujący wyboru posiada cechy *homo oeconomicus*, takie jak wiedza, umiejętności czy określona i zorganizowana skala preferencji. Przy takich założeniach, w ujęciu ekonomicznym racjonalny czy też logiczny wybór polega na określeniu dostępnego scenariusza pozwalającego na osiągnięcie rezultatu znajdującego się najwyżej na skali preferencji podmiotu. Jednocześnie przez ograniczenia naszego umysłu (brak relewantnej wiedzy, ograniczone możliwości kognitywne oraz zasoby, w szczególności czasowe) nie jesteśmy w stanie podejmować każdej decyzji w oparciu o logiczne czy też algorytmiczne procedury. Nie zawsze jednak tego rodzaju decyzje są pożądane. Simon zauważa, że w określonych sytuacjach racjonalnym wyborem może okazać się decyzja prowadząca do wystarczająco satysfakcjonującego efektu. Decyzja taka jest wynikiem wspomnianych ograniczeń umysłu, lecz nie jest nieracjonalna, bo pozwala na podjęcie wyboru prowadzącego do satysfakcjonujących rezultatów pomimo rzeczywistych przeszkód. Racjonalność decyzji opartych na heurystykach podkreśla Gerd Gigerenzer, wprowadzając pojęcie „racjonalności ekologicznej”⁵⁰. Gigerenzer zwraca uwagę na konieczność funkcjonowania człowieka w warunkach skrajnej niepewności, gdzie każda decyzja dnia codziennego może skutkować niespodziewanymi rezultatami. Próba kalkulacji najlepszej opcji jest często niemożliwa lub też wymaga poświęcenia nieadekwatnej ilości środków, takich jak wysiłek umysłowy czy czas⁵¹. Jak się jednak okazuje, dzięki heurystykom intuicja potrafi dostarczyć nam satysfakcjonującej odpowiedzi w bardzo krótkim czasie, korzystając jedynie z wycinka informacji dostępnych podmiotowi⁵². Choć procedura taka pozostawia możliwość błędu, jej przewaga i racjonalność tkwi w adaptacji człowieka do otaczającego świata⁵³. Nie będzie więc nadużyciem stwierdzenie, że bez mechanizmów intuicyjnych człowiek nie byłby w stanie w nim funkcjonować.

Przedstawiona powyżej literatura pozwala przedstawić kilka uwag do zarzutu nieracjonalności czy też irracjonalności intuicji. Po pierwsze, oparcie się na pracy z lat 80. ubiegłego stulecia, która na dodatek odnosi się do pracy opublikowanej w roku 1938,

⁵⁰ G. Gigerenzer, P. Todd, *Ecological rationality: the normative study of heuristics*, [w:] G. Gigerenzer, P. Todd, The ABC Research Group (Eds.), *Ecological Rationality: Intelligence in the World*, Oxford University Press, New York 1999, s. 487-497; G. Gigerenzer, *Why Heuristics Work*, “Perspectives on Psychological Science” 2008, vol. 3, no. 1, s. 20-29, DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1745-6916.2008.00058.x>; J. Payne, J. Bettman, E. Johnson, *Deciding how to decide: An effort-accuracy framework*, [w:] J. Payne, J. Bettman, E. Johnson, *The Adaptive Decision Maker*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 70-116, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173933.004>.

⁵¹ G. Gigerenzer, P. Todd, *Fast and frugal heuristics: The adaptive toolbox*, [w:] G. Gigerenzer, P. Todd, ABC Research Group (Eds.), *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, New York 1999, s. 3-34, 10 i n.

⁵² G. Gigerenzer, R. Selten (Eds.), *Bounded rationality: The adaptive toolbox*, MIT press, Cambridge 2002, s. 1-100.

⁵³ T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

w świetle późniejszych badań nie koresponduje z odmienionym w tytule pracy przymiotnikiem „aktualny”. Po drugie, użyte przez Autorkę fragmenty nie odpowiadają ani ukierunkowaniu szerszego dorobku naukowego cytowanych badaczy, ani nie ukazują odpowiedniego kontekstu cytowanych prac. Po trzecie, teza Autorki, uznająca niesprecyzowaną racjonalność jako kryterium prawidłowości sędziowskiej, oraz teza o intuicji jako metodzie „logicznej argumentacji sędziowskiej”⁵⁴ nie zostały poparte materiałem źródłowym. Po czwarte, określanie intuicji mianem „nieracjonalnej” czy „irracjonalnej”, w ujęciu rozumienia tych pojęć poprzez przytoczone przez Autorkę odniesienie do logiki, nie odzwierciedla spektrum rozumienia racjonalności we współczesnym dyskursie. Po piąte, teza Autorki stanowiąca, że badania przyjmujące perspektywę intuicji jako rzeczywistego zjawiska są „z góry skazane na niepowodzenie” jest kontryfaktyczna w świetle współczesnej wiedzy naukowej, jak również wątpliwa jest teza o „przyjmowanej w polskim dyskursie prawniczym tezy o jedynym, właściwym kognitywnym znaczeniu intuicji sędziowskiej łączonej z koncepcją *hunch*’u”⁵⁵. Przytoczona w poprzedniej części artykułu literatura wydaje się wspierać twierdzenie zgoła odmienne, wskazując na różnorodne i oryginalne ujęcia intuicji prawniczej w polskiej teorii prawa.

6. Amerykańska jurysprudencja dawniej i dziś

Rekonstruując dyskusję o sędziowskiej intuicji, Autorka zaznacza, że współcześni badacze krytykują koncepcję *hunch*’u jako irracjonalnego przeczucia, wskazując zarazem, że intuicja jest narzędziem wykorzystywanym w argumentacji sędziowskich racji⁵⁶. Konkluzją rozważań wydaje się być teza, że intuicja uznawana jest nie tylko za metodę podejmowania decyzji, ale i jej uzasadnienia. Stąd też intuicja nie może być uznana jako coś opartego na emocjach i odczuciach sędziego, bo nie mogłaby być wówczas podstawą uzasadnienia decyzji. Zgadza się, że w uzasadnieniu decyzji sądowych nie ma miejsca na opieranie się na kryteriach takich jak osobiste przeczucia sędziego, jednak nie wydaje się, by którykolwiek ze wspomnianych w tekście współczesnych badaczy zakładał, że tak jest w istocie.

Zacznijmy od *hunch*’u. Jak słusznie wskazuje Autorka, Hutcheson twierdził, że sędziowie przy orzekaniu odwołują się do intuicji, a proces podejmowania decyzji jest emocjonalny i oparty na uczuciach⁵⁷. Amerykański sędzia ukształtował swój pogląd w opozycji do tzw. formalistycznego podejścia do orzekania, traktującego sędziego jako

⁵⁴ A. Tomza, *op. cit.*, s. 9.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 18.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 13, 16, 26.

⁵⁷ J. Hutcheson Jr, *The Judgment Intuitive: The Function of the „Hunch” Judicial Decision*, „Cornell Law Review” 1929, nr 14, s. 273-288.

aplikującego w czysto logiczny sposób reguły prawa⁵⁸. Tego rodzaju podejście stało się wyróżnikiem amerykańskiego realizmu prawnego. Za „główne twierdzenie” (*core claim*) realizmu Brian Leiter uznaje bowiem obserwację, że sędziowie rozstrzygają sprawy, opierając się nie na analizie reguł prawnych, ale na wrażeniu, jakie wywarł na nich stan faktyczny sprawy⁵⁹. Podobne stanowisko zajmował przywoływany przez Autorkę Jerome Frank, który krytykował mit prawa jako jednoznacznego i przewidywalnego systemu, wskazując jednocześnie na rolę różnego rodzaju uprzedzeń (*biases, prejudices*), intuicji (*hunch*), oraz inspirowanego psychologią *Gestalt* holistycznego elementu w orzekaniu⁶⁰. Choć jako sędzia Frank zasłynął ze śmiałych uzasadnień, akceptował konieczność poruszania się w ramach ograniczeń wyznaczonych mu instytucjonalnie przez amerykański wymiar sprawiedliwości⁶¹. Trudno zatem uznać za trafne stwierdzenie, jakoby według niego *hunch* mógł posłużyć do uzasadnienia decyzji⁶².

Wróćmy jednak do Hutchesona, którego za wzorzec realistycznego podejścia do orzekania uznają choćby przywoływani Chris Guthrie, Jeffrey Rachlinski, i Andrew Wistrich (dalej: RWG)⁶³. Zauważmy, że Hutcheson uznawał *hunch* za rodzaj intuicji właściwej wybitnym przedstawicielom różnych zawodów, w tym matematykom⁶⁴. Nie zgłaszał zatem pretensji do uznania *hunch*'u za metodę argumentacji sędziowskiej. Analogie czynione przez niego do odkryć naukowych jasno sugerują, że traktował intuicję jako metodę odkrycia, a nie uzasadnienia⁶⁵. Odróżniał wprost decyzję od jej uzasadnienia, wskazując, że sędziowie podejmujący trafne decyzje i uzasadniający je w fatalny sposób nie należą do rzadkości⁶⁶.

Przywołany przez Autorkę Mark Modak-Truran kwestionuje klasyczne postrzeganie Hutchesonowskiego *hunch*'u. Wbrew twierdzeniu Autorki trudno jednak uznać jego

⁵⁸ Por. J. Hutcheson Jr, *op. cit.*, s. 274, 285. Istnieją jednak poważne wątpliwości, czy rzeczywiście ktoś reprezentował taki czysto formalistyczny pogląd – zob. B. Tamanaha, *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics in Judging*, Princeton University Press, Princeton 2010, DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400831982>.

⁵⁹ B. Leiter, *American Legal Realism*, [w:] D. Patterson (red.), *The Blackwell Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Wiley 2010, s. 254-257.

⁶⁰ J. Frank, *Law and the Modern Mind*, Anchor Books, New York 1963. Zob. też M. Stępień, *Frank*, Arche, Sopot 2018, s. 131, 151.

⁶¹ N. Duxbury, *Jerome Frank and the Legacy of Legal Realism*, “Journal of Law and Society” 1991, vol. 18, no. 2, s. 189-191.

⁶² Por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 16.

⁶³ C. Guthrie, J. Rachlinski, A. Wistrich, *Blinking on the Bench: How Judges Decide Cases*, “Cornell Law Review” 2007, nr 93, s. 2-3. Skrót nazwisk badaczy, żartobliwie odwołujący się do inicjałów Ruth Bader Ginsburg, przyjmujemy za Terry Maroney: T. Maroney, *Why Choose? A Response to Rachlinski, Wistrich & Guthrie*, “Texas Law Review” 2015, nr 93, s. 317-330.

⁶⁴ J. Hutcheson Jr, *op. cit.*, s. 279, 286; takie rozumienie zbliża go do współczesnego ujęcia intuicji eksperckiej w rozumieniu Kleina – por. przypis 28.

⁶⁵ Por. J. Hutcheson Jr, *op. cit.*, s. 281, 282.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 287.

interpretację myśli Hutchesona za krytykę. Przeciwnie, inspirując się myślą Williama Jamesa, Modak-Truran próbuje zrehabilitować Hutchesona i pokazać, że sędziowski *hunch* może odgrywać pozytywną rolę. By to zrobić, posługuje się argumentacją pragmatyczną, wprost odrzucając intuicjonizm rozumiany jako racjonalistyczne w duchu, bezpośrednie postrzeganie zasad i logiczne wyinferowanie z nich właściwych rozstrzygnięć bądź odwołanie się do obiektywnych i oczywistych (*self-evident*) osądów normatywnych, które są odkrywane, a nie tworzone (które to podejścia wydają się być bardzo bliskie koncepcji Autorki)⁶⁷. Modak-Truran proponuje interpretację *hunch*'u jako procesu kreatywnego, związanego z wyobraźnią i bliskiego tworzeniu sztuki⁶⁸. Inspirując się podejściem do pragmatyzmu, które określa psychologicznym (Jamesowskim) w opozycji do logicznego (Peirce'owskiego), badacz zwraca uwagę na paralele między myślą Jamesa i Hutchesona. Tak jak radykalny empiryzm Jamesa łączył całość dostępnego podmiotowi doświadczenia, prowadząc go do prawdy, tak Hutchesonowski twórca, holistyczny *hunch* prowadzić ma do sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

Trudno zgodzić się z wydziwieniem interpretacji Autorki, sugerującej, że Modak-Truran akceptuje *hunch* jako metodę argumentacji⁶⁹. Choć sugeruje on, że *hunch* ma rolę uzasadniającą decyzję, chodzi tu o coś innego niż uzasadnienie wyroku, a mianowicie poczucie sędziego, że podjęta przez niego decyzja jest właściwa⁷⁰. Samo uzasadnienie wyroku – jak zauważa Modak-Truran – Hutcheson traktuje jako racjonalizację dekodowaną *ex post*, trudno więc stwierdzić za Autorką, że uzasadnienie decyzji nie jest oddzielone od jej podejmowania⁷¹. Warto zauważyć, że przy podejmowaniu decyzji sędzia powinien mieć na uwadze potencjalne sformułowanie jej uzasadnienia i skutków, jakie wywoła jako pragmatyczne kryterium weryfikacji *hunch*'u poprzez konsekwencje⁷². W *hunch*'u interpretowanym przez Modaka-Trurana chodzi więc o uzasadnienie przekonania sędziego (o słuszności jego decyzji), a nie uzasadnienie jego decyzji (jako metody argumentacji w jej formalnym uzasadnieniu).

Kontrowersyjnym elementem argumentacji Modaka-Trurana jest wyłączenie Hutchesona z grona realistów. Ze względu na zaznaczenie tej tematyki przez Autorkę, poświęćmy jej kilka słów. Argument Modaka-Trurana opiera się na porównaniu z Karlem Llewellynem oraz poglądami reprezentantów nurtu skupionego na podejściu naukowym (*scientific realists*) i politycznym (*policy realists*). Nawet jeśli uznamy pewną odrębność Hutchesonowskiego *hunch*'u w interpretacji Modaka-Trurana (jako holistycznego

⁶⁷ M. Modak-Truran, *A Pragmatic Justification of the Judicial Hunch*, "University Richmond Law Review" 2001, nr 35, s. 65-67, 71-75.

⁶⁸ M. Modak-Truran, *op. cit.*, s. 70. Por. B. Brożek, *The Legal...*, s. 39-61, oraz M. Del Mar, *op. cit.*

⁶⁹ Por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 16.

⁷⁰ M. Modak-Truran, *op. cit.*, s. 67, 76-83.

⁷¹ *Ibidem*, s. 75; por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 16.

⁷² M. Modak-Truran, *op. cit.*, s. 81-82.

i twórczego), badacz przyjmuje wąską i kontrowersyjną interpretację realizmu zaproponowaną jeszcze przez samego Llewellyna i zauważa, że podejście Hutchesona spełnia część jego kryteriów⁷³. W zamian proponuje nazwanie Hutchesona pragmatystą. Tymczasem realizm prawniczy był nurtem bardzo niejednorodnym⁷⁴, a pragmatyzm leżał u jego podstaw, na co wskazywał nawet sam Llewellyn⁷⁵. Nie jest niczym nowym przeciwstawienie podejścia Llewellyna i Hutchesona (wykorzystując choćby Frankowski podział na sceptyków wobec reguł lub faktów)⁷⁶. Jeśli posłużymy się przywołaną klasyfikacją Leitera, Hutcheson będzie stanowił wręcz wzorcowy przypadek realisty i uznanie jego podejścia jako Jamesowskiego radykalnego empiryzmu nie będzie miało tutaj żadnego znaczenia.

Inaczej krytykują Hutchesonowski *hunch* Linda Berger i RWG. W przeciwieństwie do posługującego się filozoficzną argumentacją Modaka-Trurana ich argumentacja ma charakter empiryczny – analizują bogatą bazę badań nad podejmowaniem decyzji, w szczególności w kontekście prawnym. Takie podejście jest przejawem neorealizmu⁷⁷, czy, posługując się terminologią Leitera, prawoznawstwa znaturalizowanego⁷⁸. Berger i RWG krytykują klasyczne ujęcie *hunch*'u, rozumiane jako przekonanie, że sędziowie posługują się jedynie nieuchwytnym przeczuciem przy podejmowaniu decyzji, a racjonalizacja decyzji jest wtórna i pozorna. Berger wskazuje, że sędziowska intuicja nie jest pochopnym osądem wynikającym ze zbioru zawodnych heurystyk i skrzywień poznawczych (choć jest podatna na ich wpływ), lecz narzędziem, które umożliwia szerokie spojrzenie na problem prawny i stanowi mechanizm wykrywania wzorców. Stanowisko Berger zbliża się do podejścia Kleinowskiego (odwołuje się ona zresztą bezpośrednio do jego badań): dzięki intuicji, tj. nieświadomemu wykrywaniu wzorców, możliwe jest podejmowanie efektywnych decyzji⁷⁹. Intuicja jest zatem narzędziem, ale podejmowania decyzji, a nie jej uzasadniania (choć może też podpowiadać właściwe uzasadnienie decyzji). To właśnie intuicja – rozumiana jako mechanizm wykrywania wzorców – stymu-

⁷³ *Ibidem*, s. 84-85.

⁷⁴ A. Dyrda, *Realizm prawniczy*, [w:] B. Dziobkowski, J. Hołówka (red.), *Filozofia prawa: normy i fakty*, PWN, Warszawa 2020, s. 514-531.

⁷⁵ K. Llewellyn, *The Common Law Tradition: Deciding Appeals*, Little Brown, Boston 1960, s. 510; A. Dyrda, *op. cit.*, s. 515-516.

⁷⁶ A. Dyrda, *op. cit.*, s. 517-518.

⁷⁷ M. Suchman, E. Mertz, *Toward a New Legal Empiricism: Empirical Legal Studies and New Legal Realism*, "Annual Review of Law and Social Science" 2010, vol. 6, s. 555-579, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131617>.

⁷⁸ B. Leiter, *Naturalizing Jurisprudence: Essays on American Legal Realism and Naturalism in Legal Philosophy*, Oxford University Press, New York 2007, DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199206490.001.0001>.

⁷⁹ L. Berger, *op. cit.*, s. 1-2.

luje wykorzystanie takich narzędzi argumentacyjnych jak analogie⁸⁰ czy metafory⁸¹, które mogą wskazać na nowe sposoby interpretacji prawa⁸².

Inne podejście, bliższe nurtowi *heuristics and biases*, prezentują RWG, autorzy serii badań wskazujących na podatność zawodowych sędziów na skrzywienia poznawcze⁸³. Przedstawiają oni model „nadpisania osądu intuicyjnego” (*intuitive-override model*). Choć osąd intuicyjny sędziów, będący przejawem działania Systemu 1, podatny jest na skrzywienia poznawcze, wykorzystują oni System 2 do zrewidowania swoich opinii. Tym samym odrzucają tak model intuicyjny, oparty wyłącznie na *hunch*’u, jak i model formalistyczny, czyniący z sędziego usta ustawy. Oczywiście RWG mają świadomość istnienia odmiennego podejścia, traktującego intuicję z perspektywy eksperckiej (co zresztą zauważa Autorka⁸⁴), jednak sceptycznie podchodzą do możliwości uznania intuicji sędziowskiej za intuicję ekspercką, głównie ze względu na brak informacji zwrotnej w ujęciu Kleina⁸⁵.

Wszystkie trzy podejścia kwestionują „pesymistyczny” model realistyczny („sędziowie podejmują decyzje w sposób przypadkowy na podstawie ulotnych wrażeń, a uzasadnienie jest jedynie wtórną racjonalizacją”). Żadne z nich jednak nie przeczy, że intuicja opiera się na procesach poznawczych i nie wskazuje, że można przy odwołaniu się do niej uzasadniać wyroki. Co więcej, wszystkie stawiają psychologię podejmowania decyzji w centrum (w przypadku Modaka-Trurana jest to odwołanie się do filozofii psychologii Williama Jamesa, uznawanego za pioniera tej nauki).

Zdaniem Autorki intuicja sędziowska rozumiana jako narzędzie rozumowania daje się wpisać w tradycyjne ujęcia argumentacji prawniczej. Podstawowy problem tkwi jednak w tym, że mamy tutaj do czynienia z przesunięciem kategoriałnym. Poza Autorką nikt dotąd (tak w jurysprudencji amerykańskiej, jak i polskiej) nie wpisywał intuicji w ujęcia argumentacji prawniczej. Intuicja z perspektywy teoretycznoprawnej analizowana była jako sposób podejmowania decyzji przez sędziów i bez problemu wpisuje się

⁸⁰ B. Spellman, *Judges, Expertise, and Analogy*, [w:] D. Klein, G. Mitchell, *The Psychology of Judicial Decision Making*, Oxford University Press, New York 2010, s. 149-163, DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195367584.001.0001>.

⁸¹ M. Jakubiec, *Metafory, prawo i artefakty, czyli kilka uwag na temat pojęć prawnych z perspektywy kognitywnej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2017, nr 1, s. 52-65; S. Wojtczak, I. Witczak-Plisiecka, R. Augustyn, *Metafory konceptualne jako narzędzia rozumowania i poznania prawniczego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.

⁸² L. Berger, *op. cit.*, s. 25-39. W kontekście powyższych rozważań po raz kolejny wydaje się, że Autorka omawia cytowaną przez siebie pracę w sposób nieco wybiórczy – por. A. Tomza, *op. cit.*, s. 14.

⁸³ C. Guthrie *et al.*, *Inside...; eidem: Blinking...*. Zob. także C. Guthrie, J. Rachlinski, A. Wistrich, *Heart versus Head: Do Judges Follow the Law or Follow Their Feelings?*, „Texas Law Review” 2015, vol. 93, s. 855-923.

⁸⁴ A. Tomza, *op. cit.*, s. 14

⁸⁵ C. Guthrie *et al.*, *Blinking...*, s. 32. W szczególności kontrola instancyjna nie wydaje się spełniać kryteriów informacji zwrotnej ze względu na wybiórczość oraz oddalenie w czasie.

w model psychologiczny (tradycyjnie kojarzony z amerykańskim realizmem prawniczym) jako opozycyjny wobec modelu formalistycznego, ukazującego sędziów jako chłodno analizujących reguły prawne i aplikujących sylogizm, oraz modelu postaw sędziowskich (*attitudinal model*), wskazującego na poglądy polityczne sędziów i celów, jakie chcą osiągnąć⁸⁶. Wskażmy tutaj, że współczesne badania psychologiczne nad podejmowaniem decyzji przez sędziów sugerują, że żaden z tych modeli nie ujmuje kompleksowo tego procesu. Realistyczno-formalistyczny model RWG czy zjawisko poznania motywowanego (*motivated cognition*) ukazują interesujące związki postaw politycznych i reprezentowanych wartości z psychologią podejmowania decyzji, także w kontekście rozstrzygania problemów prawnych⁸⁷.

7. Konkluzje

Artykuł Anny Tomzy przedstawia różnorodne i relewantne dla domeny prawniczej przykłady niepsychologicznych perspektyw ujęcia intuicji. W tym aspekcie stanowi on ciekawe i znaczące poszerzenie dorobku polskiej teorii i filozofii prawa dotyczącego prawniczej intuicji. Jednakże zarzuty Autorki dotyczące psychologicznej perspektywy badawczej w dziedzinie prawa są niezasadne.

Urzeczowione rozumienie intuicji nie jest jedyną właściwą perspektywą badawczą w prawoznawstwie. Badania skupiające się na rozumieniu psychologicznym i definiujące intuicję prawniczą jako faktyczne zjawisko czy proces myślowy są nie tylko badawczo uzasadnione, ale również mogą znacząco wzbogacić teorię i filozofię prawa.

Nie jest metodologicznym błędem nieuwzględnienie w analizach naukowych etymologii pojęcia intuicji czy też oparcie się wyłącznie na pojedynczej perspektywie badawczej, na przykład psychologicznej. Jeżeli celem badawczym analizy pozostaje ukazanie funkcjonowania procesów myślowych towarzyszących rozumowaniom prawniczym, zadaniem badacza jest prawidłowe zdefiniowanie obecnego stanu wiedzy z zakresu nauk behawioralnych i jak najdokładniejsze przekazanie wiedzy psychologicznej dotyczącej funkcjonowania mechanizmów intuicyjnych.

Koncepcja intuicji urzeczowionej jako obiektywnie istniejącego bytu, logicznego uzasadnienia decyzji sędziowskich, jest niewątpliwie oryginalna, jednak rodzi szereg pytań, na które Autorka nie odpowiada. Podstawowym dylematem jest określenie źródła

⁸⁶ J. Segal, H. Spaeth, *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Cambridge University Press, New York 2002.

⁸⁷ A. Sood, *Motivated Cognition in Legal Judgments – An Analytic Review*, “Annual Review of Law and Social Science” 2013, vol. 9, s. 307-325, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102612-134023>; oraz D. Kahan, D. Hoffman, D. Braman, D. Evans, J. Rachlinski, ‘They Saw a Protest’: *Cognitive Illiberalism and the Speech-Conduct Distinction*, “Stanford Law Review” 2012, vol. 64, no. 4, s. 851-906.

czy też podstawy prawniczej intuicji urzeczowionej. Przywołane przez Autorkę koncepcje dogmatyzmu fenomenologicznego Chudnoffa oraz intuicjonizmu logicznego nie rozstrzygają tych problemów.

Koncepcja intuicji urzeczowionej i logiki intuicyjnej nie jest odpowiednia do uznania tychże za uprawnione metody argumentacji sądowej i uzasadnienia decyzji sędziów. Wydaje się to oczywiste w perspektywie pragmatyczno-dogmatycznej, jednak również w aspekcie teoretycznoprawnym stworzenie odpowiedniego modelu wykładni opartej na intuicji urzeczowionej niewątpliwie wymagałoby odpowiedzi na pytanie o źródło tej ostatniej.

Intuicja w perspektywie psychologicznej nie jest nieracjonalna. Wykazanie, że myślenie intuicyjne nie opiera się na zasadach podstawowych wnioskowań logicznych, nie przesądza o niewłaściwości koncepcji racjonalności ograniczonej i ekologicznej. Przeciwnie, współczesna nauka dotycząca ludzkich procesów decyzyjnych jest w znacznej mierze oparta na twórczym rozwinięciu tych dwóch koncepcji.

Podejście Hutchesona do roli intuicji w orzekaniu pozwala na zaklasyfikowanie go do grona realistów prawniczych, zwłaszcza w obliczu faktu, że nurt ten był bardzo niejednorodny (stanowisko Llewellyna nie stanowi jedyne go wyznacznika realizmu). Co więcej, interpretacja *hunch*'u w duchu Jamesowskim spójna jest ze współczesnymi podejściami do intuicji eksperckiej czy wyobraźni prawniczej, opartymi na badaniach kognitywnych.

Wreszcie nieprawdą jest twierdzenie, że amerykańska, światowa czy polska nauka prawa odchodzi od psychologicznego ujmowania intuicji prawniczej. Analiza literatury wskazuje na zupełnie przeciwny trend – intuicja, *hunch* i powiązane z nimi zjawiska poznawcze stanowią jeden z kluczowych obszarów zainteresowań badawczych współczesnych nauk prawnych.

Przedstawiona przez Autorkę koncepcja intuicji urzeczowionej wprowadza nową i interesującą perspektywę badawczą, a związane z nią kwestie problemowe stanowią oryginalne pole dla przyszłych analiz. Podobnie należy zgodzić się z Autorką w twierdzeniu, że bezrefleksyjne i pobieżne interdyscyplinarne analizy psychologiczno-prawne należy bez wątplenia poddawać krytyce. Perspektywa psychologiczna nie powinna być jednak traktowana jako zagrożenie dla „tradycyjnej” teorii i filozofii prawa, lecz jako nowy rozdział w historii prawoznawstwa, który polscy badacze mogą wspólnie zapisać. Na potencjał badawczy tej problematyki zwracał przecież uwagę choćby Jerzy Wróblewski, określając ją jako „pole dociekań interdyscyplinarnych, które jest warte zbadania”⁸⁸.

⁸⁸ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988, s. 23-25.

Bibliografia

Literatura

- Barnard Ch.I., *The functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1938.
- Barry B., *How Judges Judge. Empirical Insights into Judicial Decision-Making*, Routledge, Londyn 2021, DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429023422>.
- Bekrycht T., *Fenomenologia prawa*, [w:] J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, PWN, Warszawa 2020.
- Berger L.L., *A Revised View of the Judicial Hunch*, "Legal Comm. & Rhetoric: JALWD" 2013, Vol. 10, 808.
- Bergson H., *Wstęp do metafizyki*, tłum. K. Błęszyński, Vis-a-Vis Etiuda, Kraków 2016.
- Biskup B., Osmola S., *Perspektywy eksperymentalnej filozofii prawa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, vol. 8, no. 38.
- Bowers K.S., Regehr G., Balthazard C., Parker K., *Intuition in the Context of Discovery*, "Cognitive Psychology" 1990, vol. 22, no. 1, DOI: [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(90\)90004-N](https://doi.org/10.1016/0010-0285(90)90004-N).
- Brożek B., *The Legal Mind. A New Introduction to Legal Epistemology*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108695084>.
- Brożek B., *Umysł prawniczy*, Copernicus Center Press, Kraków 2018.
- Bystranowski P., Janik B., Próchnicki M., Skórska P., *Anchoring Effect in Legal Decision-Making: A Meta-Analysis*, "Law and Human Behavior" 2021, vol. 45, no. 1, <http://dx.doi.org/10.1037/lhb0000438>.
- Chase W.G., Simon H.A., *The mind's eye in chess*, [w:] *Visual information processing*, W.G. Chase (ed.), Academic Press (Elsevier), Pittsburgh, Pennsylvania 1973, DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-170150-5.50011-1>.
- Chirkowska-Smolak T., *Bezstronność czy nieunikniona stronniczość?*, [w:] M. Smolak, W. Sadurski, T. Chirkowska-Smolak, *Rozum publiczny – uzasadnianie sądowe – umysł sędziego*, Wydawnictwo Naukowe UAM 2020, DOI: <https://doi.org/10.14746/amup.9788323238461>.
- Chudnoff E., *The nature of intuitive justification*, "Philosophical Studies" 2011, vol. 153, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11098-010-9495-2>.
- Crowe J., *Not-So-Easy Cases*, "Statute Law Review" 2019, vol. 40, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmy027>.
- Danzinger S., Levav J., Avnaim-Pesso L., *Extraneous factors in judicial decisions*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2011, vol. 108, no. 17, DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1018033108>.
- Del Mar M., *Artefacts of Legal Inquiry: The Value of Imagination in Adjudication*, Hart Publishing, Oxford 2020.
- Dennett D., *The Evolution of Reasons*, [w:] B. Bashour, H.D. Muller (red.), *Contemporary Philosophical Naturalism and Its Implications*, Routledge, New York 2014.
- Duxbury N., *Jerome Frank and the Legacy of Legal Realism*, "Journal of Law and Society" 1991, vol. 18, no. 2.
- Dworkin R., *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1986.
- Dyrda A., *Realizm prawniczy*, [w:] B. Dziobkowski, J. Hołówka (red.), *Filozofia prawa: normy i fakty*, PWN, Warszawa 2020.

- Englich B., Mussweiler T., Strack F., *Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making*, „Personality and Social Psychology Bulletin” 2006, vol. 32, no. 2, DOI: <https://doi.org/10.1177/0146167205282152>.
- Ericsson K.A., Hoffman R.R., Kozbelt A., Williams A.M. (eds.), *The Cambridge handbook of expertise and expert performance*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2018, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316480748.038>.
- Eskinazi M., Giannopulu I., *Continuity in intuition and insight: from real to naturalistic virtual environment*, “Scientific Reports” 2021, vol. 11, no. 1876, DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-81532-w>.
- Farrington-Darby T., Wilson J.R., *The nature of expertise: A review*, “Applied Ergonomics” 2006, vol. 37, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2005.09.001>.
- Fila M., *Filozofia i logika intuicjonizmu*, “Semina Scientiarum” 2015, nr 14, DOI: <http://dx.doi.org/10.15633/ss.1077>.
- Fila M., *Kryzys podstaw matematyki przelomu XIX i XX wieku*, “Semina Scientiarum” 2014, nr 13.
- Frank J., *Law and the Modern Mind*, Anchor Books, New York 1963.
- Gigerenzer G., Todd P.M. and The ABC Research Group, *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, New York 1999.
- Gigerenzer G., Todd P.M., *Ecological rationality: the normative study of heuristics*, [w:] G. Gigerenzer, P.M. Todd, The ABC Research Group (Eds.), *Ecological Rationality: Intelligence in the World*, Oxford University Press, New York 1999.
- Gigerenzer G., Todd P.M., *Fast and frugal heuristics: The adaptive toolbox*, [w:] G. Gigerenzer, P.M. Todd, The ABC Research Group (eds.), *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, New York 1999.
- Gigerenzer G., Selten R. (eds.), *Bounded rationality: The adaptive toolbox*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2002.
- Gigerenzer G., Engel C. (eds.), *Heuristics and the law*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2006, DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/3488.001.0001>.
- Gigerenzer G., *Why Heuristics Work*, “Perspectives on Psychological Science” 2008, vol. 3, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1745-6916.2008.00058.x>.
- Gilovich T., Griffin D., Kahneman D., *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Glöckner A., Wittman C., *Beyond dual-process models: A categorisation of processes underlying intuitive judgement and decision making*, “Thinking & Reasoning” 2010, vol. 16, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1080/13546780903395748>.
- Guthrie C., Rachlinski J.J., Wistrich A.J., *Blinking on the Bench: How Judges Decide Cases*, “Cornell Law Review” 2007, no. 93.
- Guthrie C., Rachlinski J.J., Wistrich A.J., *Heart versus Head: Do Judges Follow the Law or Follow Their Feelings?*, “Texas Law Review” 2015, vol. 93.
- Guthrie C., Rachlinski J.J., Wistrich A.J., *Inside the judicial mind*, „Cornell Law Review” 2001, vol. 86, no. 4.
- Haidt J., Bjorklund F., Murphy S., *Moral dumbfounding: When intuition finds no reason*, “Lund Psychological Reports” 2000, vol. 1, no. 2.

- Haidt J., *The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgment*, "Psychological Review" 2001, vol. 108, no. 4, DOI: <https://doi.apa.org/doi/10.1037/0033-295X.108.4.814>.
- Hodgkinson G.P., Langan-Fox J., Sadler-Smith E., *Intuition: A fundamental bridging construct in the behavioural sciences*, „British Journal of Psychology” 2008, vol. 99, no. 1, <https://doi.org/10.1348/000712607X216666>.
- Hogarth R.M., *Educating Intuition*, University of Chicago Press, Chicago 2001.
- Horr N.K., Braun C., Zander T., Volz K.G., *Timing matters! The neural signature of intuitive judgments differs according to the way information is presented*, "Consciousness and Cognition" 2015, vol. 38, <https://doi.org/10.1016/j.concog.2015.10.008>.
- Hutcheson Jr J.C., *The Judgment Intuitive: The Function of the „Hunch” Judicial Decision*, „Cornell Law Review” 1929, no. 14.
- Jakubiec M., *Metafory, prawo i artefakty, czyli kilka uwag na temat pojęć prawnych z perspektywy kognitywnej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2017, nr 1.
- Kahan D.M., Hoffman D.A., Braman D., Evans D., Rachlinski J.J., *‘They Saw a Protest’: Cognitive Illiberalism and the Speech-Conduct Distinction*, "Stanford Law Review" 2012, vol. 64, no. 4.
- Kahneman D., Frederick S., *Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment*, [w:] T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808098>.
- Kahneman D., *Thinking, Fast and Slow*, Penguin Books, London 2012.
- Khalidi M., *Mind-Dependent Kinds*, "Journal of Social Ontology" 2016, vol. 2, no. 2, DOI: <https://doi.org/10.1515/jso-2015-0045>.
- Klein G., Kahneman D., *Conditions for intuitive expertise: a failure to disagree*, "American Psychologist" 2009, vol. 64, no. 6.
- Klein G.A., Calderwood R., Clinton-Cirocco A., *Rapid decision making on the fireground*, "Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society (30th Annual Meeting)" 1986, no. 1, Norwood [NJ: Ablex], DOI: <https://doi.org/10.1177/154193128603000616>.
- Knobe J., *Experimental Philosophy*, "Philosophy Compass" 2007, vol. 2, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-9991.2006.00050>.
- Kolb L., *Etymological Fallacy*, [w:] R. Arp, S. Barbone, M. Bruce (eds.), *Bad Arguments: 100 of the Most Important Fallacies in Western Philosophy*, John Wiley & Sons Ltd. 2018, DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119165811.ch58>.
- Kounios J., Beeman M., *The Cognitive Neuroscience of Insight*, "Annual Review of Psychology" 2014, vol. 65, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010213-115154>.
- Kruglanski A.W., Gigerenzer G., *Intuitive and deliberate judgments are based on common principles*, "Psychological Review" 2011, vol. 118, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1037/a0020762>.
- Leiter B., *American Legal Realism*, [w:] D. Patterson (red.), *The Blackwell Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Wiley 2010.
- Leiter B., *Naturalizing Jurisprudence: Essays on American Legal Realism and Naturalism in Legal Philosophy*, Oxford University Press, New York 2007, DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199206490.001.0001>.
- Llewellyn K.N., *The Common Law Tradition: Deciding Appeals*, Little Brown, Boston 1960.

- Maroney, T., Why Choose? A Response to Rachlinski, Wistrich & Guthrie, "Texas Law Review" 2015, nr 93.
- McCrea S.M., *Intuition, Insight, and The Right Hemisphere: Emergence of Higher Sociocognitive Functions*, "Psychology Research and Behavior Management" 2010, vol. 3, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3218761>.
- Meehl P.E., *Clinical vs. statistical prediction: A theoretical analysis and a review of the evidence*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1954, DOI: <https://content.apa.org/doi/10.1037/11281-000>.
- Metcalfe J., Wiebe D., *Intuition in Insight and Noninsight Problem Solving*, "Memory & Cognition" 1987, vol. 15, no. 3, DOI: <https://doi.org/10.3758/BF03197722>.
- Miller G.A., *The cognitive revolution: A historical perspective*, "Trends in Cognitive Sciences" 2003, vol. 7 no. 3, DOI: [https://doi.org/10.1016/S1364-6613\(03\)00029-9](https://doi.org/10.1016/S1364-6613(03)00029-9).
- Modak-Truran M.C., *A Pragmatic Justification of the Judicial Hunch*, „University Richmond Law Review” 2001, no. 35.
- Morgenstern O., von Neumann J., *The Theory of Games and Economic Behavior*, 3rd ed., Princeton University Press, Princeton 1953 (first ed. 1944).
- Myers D.G., *Intuition: Its Powers and Perils*, Yale University Press, New Haven 2002.
- Patterson R.E., Eggleston R.G., *Intuitive Cognition*, "Journal of Cognitive Engineering and Decision Making" 2017, vol. 11, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1177/1555343416686476>.
- Payne J., Bettman J., Johnson E., *Deciding how to decide: An effort–accuracy framework*, [w:] J. Payne, J. Bettman, E. Johnson, *The Adaptive Decision Maker*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173933.004>.
- Petrażycki L., *Nowe podstawy psychologii*, [w:] L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane* (red. A. Kojder), PWN, Warszawa 1985.
- Pietrzykowski T., *Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa*, Difin, Warszawa 2012.
- Pietrzykowski T., *Limits of Naturalism – Limits of Legal Sciences*, "Polish Law Review" 2017, vol. 3, nr 1.
- Pietrzykowski T., *Naturalizm i granice nauk prawnych. Esej z metodologii prawoznawstwa*, Wolters Kluwer 2017.
- Pogarsky G., Babcock L., *Damage caps, motivated anchoring, and bargaining impasse*, „The Journal of Legal Studies” 2001, vol. 30, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1086/468114>.
- Próchnicki M., *Law in mind. Some remarks on Leon Petrażycki's theory in the context of neurolaw*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2019, t. 62, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31743/zn.2019.62.2.02>.
- Richards D., *When Judges Have a Hunch: Intuition and Experience in Judicial Decision-Making*, "Archiv für Rechts und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy" 2016, vol. 102, no. 2, <https://www.jstor.org/stable/24756844>.
- Rieskamp J., Hoffrage U., *When do people use simple heuristics and how can we tell?*, [w:] G. Gigerenzer, P.M. Todd, The ABC Research Group, *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, New York 1999.
- Rothmaler K., Nigbur R., Ivanova G., *New Insights Into Insight: Neurophysiological Correlates of the Difference Between the Intrinsic "Aha" and the Extrinsic "Oh Yes" Moment*, "Neuropsychologia" 2017, vol. 95, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.neuropsychologia.2016.12.017>.
- Schwitzgebel E., Cushman F., *Philosophers' biased judgments persist despite training, expertise and reflection*, "Cognition" 2015, vol. 141, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cognition.2015.04.015>.

- Segal J.A., Spaeth H.J., *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Cambridge University Press, New York 2002.
- Shanteau J., *Competence in experts: The role of task characteristics*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes” 1992, vol. 53, no. 2, DOI: [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(92\)90064-E](https://doi.org/10.1016/0749-5978(92)90064-E).
- Siedlecka M., Nęcka E., *Intuicja w procesie rozwiązywania problemów*, „Studia Psychologiczne” 2009, vol. 47.
- Simon H.A., *A Behavioral Model of Rational Choice*, “The Quarterly Journal of Economics” 1955, vol. 69, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.2307/1884852>.
- Simon H.A., *A Review of “Theory of Games and Economic Behavior”, by John Von Neumann, Oskar Morgenstern*, “American Journal of Sociology” 1945, vol. 50, no. 6.
- Simon H.A., *Making management decisions: The role of intuition and emotion*, “Academy of Management Perspectives” 1987, vol. 1, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.5465/ame.1987.4275905>.
- Sood A.M., *Motivated Cognition in Legal Judgments – An Analytic Review*, “Annual Review of Law and Social Science” 2013, vol. 9, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102612-134023>.
- Spellman B.A., *Judges, Expertise, and Analogy*, [w:] D.E. Klein, G. Mitchell, *The Psychology of Judicial Decision Making*, Oxford University Press, New York 2010, DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195367584.001.0001>.
- Stanovich K.E., West R.F., *Individual Differences in Reasoning: Implications for the Rationality Debate?*, [w:] T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808098>.
- Stelmach J., *Intuicja prawnicza*, [w:] A. Zoll, J. Stelmach, J. Halberda (red.), *Dziedzictwo prawne XX wieku: księga pamiątkowa z okazji 150-lecia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Stępień M., *Frank*, Arche, Sopot 2018.
- Suchman M.C., Mertz E., *Toward a New Legal Empiricism: Empirical Legal Studies and New Legal Realism*, “Annual Review of Law and Social Science” 2010, vol. 6, DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131617>.
- Szutta A., *Intuicje moralne, O poznaniu dobra i zła*, Academicon, Lublin 2018.
- Tamanaha B.Z., *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics in Judging*, Princeton University Press, Princeton 2010, DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400831982>.
- Tobia K., Buckwalter W., Stich S., *Moral intuitions: Are philosophers experts?*, “Philosophical Psychology” 2013, vol. 26, no. 5, DOI: <https://doi.org/10.1080/09515089.2012.696327>.
- Tobia K., *Experimental jurisprudence*, “University of Chicago Law Review” 2022, vol. 89, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3680107>.
- Tomza A., *Intuicja sędziowska w aktualnym dyskursie amerykańskiej jurysprudencji – przegląd stanowisk*, “Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, vol. 9, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.34616/fiww.2020.1.8.19>.
- Tversky A., Kahneman D., *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, “Science” 1974, vol. 185, no. 4157, DOI: <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>.
- Wojtczak S., Witeczak-Plisiecka I., Augustyn R., *Metafory konceptualne jako narzędzia rozumowania i poznania prawniczego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.

- Woleński J., *O teorii i filozofii prawa Leona Petrażyckiego*, “Studia Historiae Scientiarum” 2018, nr 17, DOI: <https://doi.org/10.4467/2543702XSHS.18.013.9333>.
- Wróblewski J., Opałek K., *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988.
- Zander T., Horr N.K., Bolte A., Volz K.G., *Intuitive decision making as a gradual process: investigating semantic intuition-based and priming-based decisions with fMRI*, “Brain and Behavior” 2016, vol. 6, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.1002/brb3.420>.
- Zander T., Öllinger M., Volz K.G., *Intuition and insight: two processes that build on each other or fundamentally differ?*, “Frontiers in Psychology” 2016, vol. 7, no. 1395, DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.01395>.
- Zygmunt T., *An intuitive approach to hard cases*, “Utrecht Law Review” 2020, vol. 16, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.36633/ulr.505>.

Źródła internetowe

- Hasło *Intuicja*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/intuicja;2466771.html>.
- Iemhoff R., *Intuitionism in the Philosophy of Mathematics*, [w:] E. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2020 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/intuitionism>.

Karolina Gmerek
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0002-4724-7612

Milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalna w prawie

Tacit settlement of an administrative case as a conventional act in law

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie. Artykuł ten został napisany z perspektywy ogólnej teorii prawa, dlatego też wskazany powyżej cel ma w pewnym sensie charakter instrumentalny. Ostatecznie chodzi bowiem o to, aby na przykładzie pewnych problemów dyskutowanych w szczegółowych naukach prawnych pokazać, w jaki sposób koncepcje teoretycznoprawne mogą przyczynić się do ich rozwiązania. Podstawę teoretyczną i metodologiczną prowadzonych w artykule rozważań stanowi koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie opracowana w ogólnej teorii prawa. Zgodnie z zaproponowanym w niniejszym artykule ujęciem milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością konwencjonalną w prawie (administracyjnym), a materialnym substratem tej czynności jest zaniechanie. Rozwiązanie takie znajduje swoje uzasadnienie zarówno w teoretycznoprawnej koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie, jak i, co ważniejsze, w obecnym sposobie uregulowania omawianej kwestii w prawie administracyjnym – źródłem wzorca tego typu czynności jest bowiem tekst aktu prawnego.

Słowa kluczowe

milczące załatwienie sprawy administracyjnej, zaniechanie, czynności konwencjonalne w prawie

Abstract

The purpose of this article is to characterize the tacit settlement of an administrative case as a conventional act in law. This article is written from the perspective of a general theory of law, therefore the aim indicated above is in some sense instrumental. Ultimately, the aim is to show, on the example of certain problems discussed in dogmatics, how theoretical concepts may contribute to their solution. The theoretical and methodological basis for the considerations carried out in the article is the concept of conventional acts in law developed in the general theory of law. According to the approach proposed in this article, tacit settlement of an administrative case is a conventional act in (administrative) law, and the material substrate of this action is omission. Such a solution finds its justification both in the theoretical concept of conventional acts in law and, what is more important, in the current way in which the discussed issue is regulated.

Keywords

tacit settlement of an administrative case, omission, conventional acts in law

1. Wprowadzenie

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹ (dalej „k.p.a.”), mocą której dodano w dziale II k.p.a. rozdział 8a zatytułowany „Milczące załatwienie sprawy”, zintensyfikowała dyskusję na temat tytułowej konstrukcji prawnej². Uregulowanie kwestii milczącego załatwienia sprawy administracyjnej na poziomie kodeksowym z jednej strony pozwoliło na rozwiązanie pewnych problemów, np. na ujednoczenie używanej w tym zakresie terminologii, z drugiej jednak wyznaczyło nowe obszary dyskusji³. Co szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania, ujednoczenie terminologiczne nie pociągnęło za sobą ujednoczenia pojęciowego. Taki stan rzeczy jest konsekwencją braku określonych rozstrzygnięć na poziomie kodeksowym oraz prowadzącego do „zamętu poznawczego”⁴ braku zgody w zakresie konceptualizacji problematyki milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w nauce o prawie administracyjnym.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie. Niniejszy tekst jest pisany z perspektywy teoretyka prawa, dlatego też wskazany wyżej cel jest w pewnym sensie celem instrumentalnym. Ostatecznie chodzi bowiem o pokazanie, na przykładzie konkretnych problemów dyskutowanych w szczegółowych naukach prawnych, w jaki sposób koncepcje teoretycznoprawne mogą sprzyjać ich rozwiązywaniu⁵.

2. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej w nauce o prawie administracyjnym – wybrane problemy

Aktualna dyskusja dotycząca istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej toczy się w nauce o prawie administracyjnym z różną intensywnością wokół kilku zagadnień. Warto rozpocząć od tych, nad którymi rozważania prowadzą do konkluzyw-

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

² Choć konstrukcja ta znana była prawu administracyjnemu na długo przed wskazaną nowelizacją, zob. w ujęciu historycznym, L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 61 i n.

³ Zob. zagadnienia omawiane w publikacji M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019; zob. w syntetycznym ujęciu, A. Jakubowski, *Problemy z milczącym załatwianiem spraw administracyjnych (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6, s. 20-33. Zob. też opracowanie monograficzne w całości poświęcone tytułowej problematyce, powstałe już po nowelizacji z 2017 r., J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021.

⁴ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

⁵ Szerzej o złożonej roli ogólnej teorii prawa: Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 274 i n.; A. Bator, *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] W. Jedlecka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004, s. 19 i n.

nych i względnie zgodnych rozstrzygnięć. Wśród tego typu zagadnień można umiejscowić problematykę relacji pomiędzy milczeniem a beczynnością organu administracji publicznej. W literaturze zwraca się uwagę, że o „milczeniu” organu administracji można mówić w sensie szerokim („milczenie” *sensu largo*) oraz w sensie wąskim („milczenie” *sensu stricto*)⁶. W sensie szerokim „milczenie” organu odnosi się zarówno do będącej naruszeniem prawa beczynności organu, jak i do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej⁷. Natomiast „milczenie” organu w sensie wąskim odnosi się wyłącznie do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej⁸. Niekiedy jednak milczenie utożsamia się z beczynnością⁹ i obu terminów używa się synonimicznie¹⁰. Niezależnie jednak od przyjmowanej relacji pomiędzy zakresami odnośnych nazw zauważa się, że to, co stanowi kluczową różnicę pomiędzy beczynnością organu a milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej, dotyczy kwestii legalności – beczynność stanowi naruszenie normy prawnej, zaś milczące załatwienie sprawy jest przykładem jej realizacji¹¹. Kolejne zagadnienie dotyczy wyróżnienia milczącego zakończenia postępowania oraz milczącej zgody jako dwóch odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej¹². Podział ten jest bezpośrednią konsekwencją rozstrzygnięć przyjętych przez ustawodawcę¹³, dlatego też nie jest on źródłem sporów doktrynalnych.

Natomiast niezwykle sporny, ale też najistotniejszy dla rozważań prowadzonych w niniejszym artykule jest spór dotyczący tego, co można by nazwać ontologiczną charakterystyką milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Dyskusja w tym zakresie zmierza do ustalenia, czy milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest (nie)działaniem, zaniechaniem, zdarzeniem, stanem faktycznym czy też może fikcją prawną. Jednakże, jak do tej pory, w nauce o prawie administracyjnym nie wypracowano w omawia-

⁶ M. Kamiński, *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*; *idem*, *Konstrukcja milczenia administracyjnego w ogólnych regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 78.

⁷ M. Kamiński, *Milczenie...*; *idem*, *Konstrukcja...*, s. 78.

⁸ *Idem*, *Milczenie...*; *idem*, *Konstrukcja...*, s. 78.

⁹ Na ten temat W. Sawczyn, *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] B. Adamiak *et al.* (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 24; K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 449.

¹⁰ Zwłaszcza w starszej literaturze, A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 32; zob. też P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34.

¹¹ M. Kamiński, *Konstrukcja...*, s. 78. Zob. jednak propozycję Piotra Dobosza, zgodnie z którą beczynność (w ściśle określonym przez autora znaczeniu) także może być legalna, P. Dobosz, *op. cit.*, s. 38 i n.

¹² W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 212-213.

¹³ Zob. przepisy art. 122a § 2 pkt 1 i 2 k.p.a., w których zawarto tzw. definicje nawiasowe „milczącego zakończenia postępowania” oraz „milczącej zgody”.

nym zakresie wspólnego rozwiązania. Co więcej, nawet jeśli na pewnym poziomie rozważań zgodnie przyjęto pewne rozstrzygnięcia, to na kolejnym pojawiają się istotne rozbieżności¹⁴. W tym kontekście zauważono w literaturze, że administratywiści najczęściej uznają milczące załatwienie sprawy administracyjnej za prawną formą działania administracji, tradycyjną albo specyficzną¹⁵. Jednakże, po pierwsze, najczęściej nie znaczy bezwyjątkowo i po drugie, nawet w wypowiedziach autorów opowiadających się za określonym rozwiązaniem panuje niekiedy zamęt pojęciowy odnoszący się do tego, co można by określić jako *genus* milczącego załatwienia sprawy. Przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym, charakteryzując istotę milczącego załatwienia sprawy, odwołują się m.in. do takich terminów i odpowiadających im pojęć, jak: „akt administracyjny w znaczeniu materialnym”¹⁶, „akt administracyjny konkludentny (dorozumiany)”¹⁷, „czynność konwencjonalna (dokonana przez zaniechanie)”¹⁸, „dopuszczony prawem brak aktywności organu”¹⁹, „forma niedziałania”²⁰, „forma zachowania się”²¹, „forma zachowania kompetencyjnego”²², „konwencjonalne milczenie”²³, „szczególny układ bezpośredniego działania normy prawnej «uwikłanego» w postępowanie administracyjne i stanowiącego zarazem jego zakończenie”²⁴, „świadomy akt woli organu administracji”²⁵, „zdarzenie prawne”²⁶, „zaniechanie prawne”²⁷.

Wskazane wyżej ujęcia można by zasadniczo uporządkować w dwie klasy. Pierwsza z nich mieściłaby te ujęcia, które postrzegają milczące załatwienie sprawy administracyjnej „czynnościowo” – jako zachowanie, działanie czy zaniechanie. W drugiej zaś zawierałyby się te ujęcia, w których milczące załatwienie sprawy administracyjnej postrzegane jest „nieczynnościowo” – jako zdarzenie prawne. Próba uporządkowania dyskusji w ten

¹⁴ Niektórzy autorzy zgadzają się co do tego, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest prawną formą działania administracji, ale nie są zgodni co do tego, czy jest to forma swoista (nietyпова), czy wręcz przeciwnie – typowa (tradycyjna), zob. na ten temat L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 51.

¹⁵ L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 54.

¹⁶ M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 29; L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 55.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. Cebera, J.G. Firlus, *Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.*

¹⁹ M. Śliwa-Wajda, *Praktyczne problemy związane ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.*

²⁰ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 447 i 452.

²¹ L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 54.

²² *Ibidem*.

²³ T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 141.

²⁴ J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy...*, s. 99.

²⁵ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

²⁶ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45; T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 107 i n.

²⁷ M. Kamiński, *Milczenie...*

sposób napotyka jednak pewne trudności. W literaturze można bowiem zidentyfikować takie ujęcia, w ramach których milczące załatwienie sprawy administracyjnej charakteryzowane jest m.in. jako zdarzenie prawne będące zależnym od woli organu działaniem administracji publicznej²⁸. Wydaje się, że wskazane ujęcie powinno zostać zaklasyfikowane jako „czynnościowe”, z uwagi na to, że działanie czy zachowanie organu jest w tego typu definicji traktowane jako element różnicy gatunkowej. Jednakże pytania, które nasuwają się w tym kontekście, dotyczą po pierwsze tego, dlaczego za *genus* milczącego załatwienia sprawy administracyjnej uznano zdarzenie prawne, i po drugie, czy taka definicja w konsekwencji nie zawiera błędu przesunięcia kategoryjnego. Aby odpowiedzieć na drugie pytanie, należałoby najpierw wskazać, jakie dokładnie znaczenie autorzy tego typu ujęć nadają terminowi „zdarzenie (prawne)”, co jednak nie jest proste. Dlatego też zadanie to nie będzie w niniejszym artykule realizowane, zwłaszcza że udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie nie ma doniosłości dla ujęcia proponowanego w niniejszym artykule. Natomiast odnosząc się do pierwszego pytania, można jedynie przypuszczać, że próby definiowania „milczącego załatwienia sprawy administracyjnej” w wyżej wskazany sposób powodowane są chęcią uchwycenia swoistości tego typu konstrukcji prawnej, w której „działanie administracji” jest w sposób szczególny „uwikłane” w kontekst. Myśl ta zostanie rozwinięta i sprecyzowana w pkt 4.5.

Pozostając w obrębie problematyki istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, należy jeszcze zwrócić uwagę na pewną wspólną cechę rozważań w tym zakresie. Wielu autorów, niezależnie od proponowanej charakterystyki milczącego załatwienia sprawy, posługuje się terminem „fikcja rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej” albo podobnymi, tj. „fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”, „fikcja załatwienia sprawy administracyjnej”, „fikcja prawna”, „fikcja prawnej milczącej zgody” czy „fikcja milczącego załatwienia sprawy”²⁹. Zwraca się przy tym w literaturze uwagę, że „pojęcie fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia jest określeniem konwencjonalnym, nieoddającym w pełni istoty analizowanego zjawiska”³⁰ i jest elementem pewnej tradycji terminologicznej³¹. Biorąc jednak pod uwagę zarówno rozstrzygnięcia przedstawicieli doktryny w zakresie istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, jak i samego prawodawcy³², trudno znaleźć uzasadnienie dla utrzymywania tej tradycji terminologicznej, zwłaszcza że w analizowanych na potrzeby niniejszego frag-

²⁸ L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 59. Zob. na temat zbliżonego ujęcia P. Dobosz, *op. cit.*, s. 48 i 349.

²⁹ Zob. w szczególności L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 53; K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 448; M. Kamiński, *Konstrukcja...*, s. 79; M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 29; W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 208; A. Kubiak, *op. cit.*, s. 32-33.

³⁰ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 33.

³¹ *Ibidem*.

³² W przepisach rozdziału 8a k.p.a. jest mowa właśnie o „milczącym załatwieniu sprawy”, nasuwa się więc pytanie, z jakiego powodu miałyby być ono uznane za „fikcję”.

mentu pracach użycie określenia „fikcja” w różnych zestawieniach wyrazowych nie łączy się z charakterystyką fikcji jako określonej konstrukcji prawnej.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na spór w nauce o prawie administracyjnym będący konsekwencją wskazanej we wprowadzeniu nowelizacji k.p.a. Spór ten dotyczy zakresu stosowania przepisów k.p.a. dotyczących milczącego załatwienia sprawy administracyjnej do rozstrzygania spraw uregulowanych w ustawach materialnych. Zgodnie ze stanowiskiem niektórych autorów przepisy k.p.a. (w omawianym zakresie) mają bardzo ograniczone zastosowanie, należy je bowiem stosować tylko wtedy, gdy w tekście ustawy materialnej jest wyraźne odesłanie do przepisów k.p.a. regulujących kwestię milczącego załatwienia sprawy administracyjnej³³. Takie stanowisko zostało w doktrynie poddane wnikliwej krytyce³⁴. Z uwagi na ramy niniejszego artykułu zagadnienie to nie będzie szczegółowo omawiane, jednakże do pewnych jego aspektów powraca się w pkt 4 i 4.1.

3. Czynności konwencjonalne w prawie – założenia teoretyczne i metodologiczne

Koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie została opracowana w polskim prawoznawstwie przez Leszka Nowaka, Sławomirę Wronkowską, Macieja Zielińskiego oraz Zygmunta Ziemińskiego³⁵. Zgodnie z pierwotną wersją koncepcji „czynność konwencjonalna” oznacza czynność kulturową (a więc także czynność racjonalną) i zarazem nastawioną na czyjaś interpretację³⁶. Wskazany sposób definiowania „czynności konwencjonalnej” był konsekwencją odwołania się autorów koncepcji do założeń interpretacji humanistycznej³⁷, stąd takie elementy treści nazwy jak „czynność kulturowa” czy „nastawienie na interpretację”. Na dalszym etapie rozwoju koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie wprowadzono definicję, która w swej treści nie odwoływała się już do założeń terminologicznych i pojęciowych wypracowanych w interpretacji

³³ Zob. np. L. Gniady, *Stosowanie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w ramach realizacji kompetencji jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2, s. 69 i n.; M. Lewicki, *Zakres zastosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*

³⁴ Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 9 i n.

³⁵ L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 73-99. Koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie rozwijała się na przestrzeni lat i nadal jest rozwijana przez teoretyków prawa, ale też (w pewnych jej aspektach) przez przedstawicieli szczegółowych nauk prawnych. Wersję koncepcji przedstawioną w wyżej przywołanym artykule nazywa się w niniejszym tekście „wersją pierwotną”.

³⁶ L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 82.

³⁷ Przede wszystkim do pracy J. Kmita, L. Nowak, *Studia nad teoretycznymi podstawami humanistyki*, Poznań 1968.

humanistycznej. Maciej Zieliński i Zygmunt Ziemiński przyjęli bowiem nieco bardziej ogólną definicję, zgodnie z którą „czynność konwencjonalna” oznacza zachowanie się człowieka, któremu to zachowaniu mocą tradycji albo szczególnego rodzaju ustanowienia nadaje się nowy sens społeczny³⁸. Swoistą, ze względu na budowę, definicję terminu „czynność konwencjonalna” zaproponował natomiast Stanisław Czepita. Jest to definicja przez postulaty, zgodnie z którymi: 1) dana czynność konwencjonalna musi legitymizować się substratem materialnym w postaci postępowania człowieka³⁹ (przy czym jej dokonanie może być przypisane podmiotowi innemu niż człowiek – podmiotowi konwencjonalnemu)⁴⁰; 2) dla każdej czynności konwencjonalnej można wskazać w określonym języku termin będący jej nazwą, inny niż termin określający jej substrat materialny; 3) dla dowolnej czynności konwencjonalnej można wskazać reguły wyznaczające konsekwencje jej dokonania⁴¹.

Za przyjmowanymi na różnych etapach rozwoju koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie definicjami stoją oczywiście szczegółowe założenia teoretyczne, których z uwagi na ramy niniejszego artykułu nie sposób przedstawić. Dlatego też, biorąc pod uwagę wyżej przywołane definicje, a także założenia, które pozwoliły na ich opracowanie, na potrzeby dalszej analizy dokonano ich operacjonalizacji poprzez wyszczególnienie następujących zakresów analizy:

- 1) **reguła sensu** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 2) **podmiot upoważniony** do dokonania czynności konwencjonalnej w prawie;
- 3) **substrat materialny** i **forma** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 4) **treść** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 5) **kontekst** dokonania czynności konwencjonalnej w prawie;
- 6) **skutki prawne** czynności konwencjonalnej w prawie.

Taki sposób operacjonalizacji kluczowej dla prowadzonej analizy definicji i stojących za nią założeń z jednej strony pozwala na uwzględnienie elementów konstytutywnych czynności konwencjonalnej w prawie, a tym samym na wykazanie, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej może być kwalifikowane jako czynność tego typu. Z drugiej natomiast pozwala na uwzględnienie w analizie niektórych problemów dyskusowanych w nauce o prawie administracyjnym. A to z kolei daje możliwość pokazania,

³⁸ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 61; Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*, Warszawa 1992, s. 46.

³⁹ Postępowanie to, według autora, świadome i dowolne zachowanie się albo zaniechanie, S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 146.

⁴⁰ W przypadku złożonych czynności konwencjonalnych (np. postępowania sądowego) – nawet kilku podmiotom, S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 127.

⁴¹ S. Czepita, *Reguły...*, s. 146-147.

że proponowana konceptualizacja może być pomocna także w przewyżczeniu problemów szczegółowych.

Na zakończenie należy jeszcze dodać, że koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie jest akceptowana i wykorzystywana jako podstawa teoretyczna i metodologiczna w szczegółowych naukach prawnych⁴², także w nauce o prawie administracyjnym⁴³.

4. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalna w prawie (administracyjnym) – ujęcie modelowe

Rozważania zawarte w niniejszym punkcie przede wszystkim zmierzają do wykazania, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej może być kwalifikowane jako czynność konwencjonalna w prawie. Zanim jednak zostaną poddane analizie konkretne zagadnienia, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii o charakterze bardziej ogólnym.

Po pierwsze, poniższe rozważania dotyczą milczącego załatwienia sprawy administracyjnej pojmowanego jako czynność *in abstracto*, a nie *in concreto*⁴⁴. Chodzi w nich bowiem przede wszystkim o wskazanie tych elementów, które można by uznać za konstytutywne⁴⁵ dla milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej pewnego typu. Źródłem wzorca tego typu czynności jest przy tym tekst aktu prawnego. Dlatego też prezentowane ujęcie omawianej problematyki określa się w niniejszym artykule jako „modelowe”.

Po drugie, przyjęte i uzasadniane w niniejszym artykule rozstrzygnięcie kwalifikujące milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalną w prawie jest niezależne od stanowisk zajmowanych w administratywistyce w odniesieniu do niektórych spornych kwestii. Przede wszystkim jest niezależne od usytuowania milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w klasie tradycyjnych czy też swoistych tzw. prawnych form działania administracji, a także od sposobu rozstrzygnięcia sporu w zakresie zakresu stosowania przepisów k.p.a. o milczącym załatwieniu sprawy administracyjnej (zob. pkt 2). Jednakże w tym drugim przypadku uznanie proponowanego w niniejszym

⁴² Zob. przegląd prac w: B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprosesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 21 i n.; S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 3-4.

⁴³ W szczególności T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 134 i n.; A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 189 i n.

⁴⁴ Z czynnościami konwencjonalnymi (w prawie) *in concreto* mamy do czynienia przede wszystkim w sytuacji identyfikowania rzeczywiście dokonanych czynności jako czynności konwencjonalnych (w prawie).

⁴⁵ W koncepcji S. Czepity reguły konstytutywne odnoszące się do danej czynności konwencjonalnej to reguły, których naruszenie powoduje, że dana czynność nie jest rozpoznawana jako czynność konwencjonalna określonego typu, S. Czepita, *Reguły...*, s. 151 i 155. Takie założenie przyjmuje się także w niniejszym artykule.

artykule ujęcia może stanowić dodatkowy argument dla zwolenników szerokiego⁴⁶ zakresu stosowania przepisów zawartych w rozdziale 8a k.p.a. Proponuje się w nim bowiem konstrukcję teoretyczną, którą można objąć zarówno czynności uregulowane w rozdziale 8a k.p.a. (obie zdefiniowane tam odmiany milczącego załatwienia sprawy), jak i te, które zostały uregulowane w odpowiednich przepisach ustaw materialnych⁴⁷.

Po trzecie, rozwiązanie przedstawione w niniejszym artykule sytuuje milczące załatwienie sprawy administracyjnej w klasie tych ujęć prezentowanych w pracach administratywistów, które w pkt 2 nazwano „czynnościowymi”.

Na koniec należy jeszcze zaznaczyć, że kwalifikowanie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie nie jest obce nauce o prawie administracyjnym⁴⁸.

4.1. Reguła sensu

Status semiotyczny tzw. reguł sensu czynności konwencjonalnych jest w nauce sporny. Jednak ani przedstawienie tego sporu, ani jego rozstrzygnięcie nie wydaje się niezbędne dla osiągnięcia celu niniejszych rozważań. Należy jednak przyjąć pewne założenia wyjściowe. Przyjmuje się więc w niniejszym artykule, za M. Zielińskim, że „czynność ta [konwencjonalna] «nie istnieje» póki nie zacznie funkcjonować określona reguła sensu, która jakąś czynność psychofizyczną [...] będzie traktować jako daną czynność konwencjonalną”⁴⁹. Takie ujęcie problematyki reguł sensu czynności konwencjonalnych jest ściśle skorelowane z ich charakterystyką jako czynności kulturowych (znakowych), czyli czynności o określonym sensie społeczno-kulturowym. W przypadku czynności konwencjonalnych w prawie reguła sensu powinna zostać ustalona na podstawie tekstu aktu prawnego⁵⁰.

⁴⁶ W szczególności Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 9 i n.

⁴⁷ A tym samym można analitycznie wykazać, że sposób załatwienia sprawy administracyjnej uregulowany w danej ustawie materialnej jest konstrukcyjnie tożsamy (albo nie) z milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej uregulowanym w k.p.a. Podobnie, choć w nieco innym kontekście, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13, przypis 13.

⁴⁸ Milczące załatwienie sprawy administracyjnej kwalifikuje się jako czynność konwencjonalną dokonaną przez zaniechanie w pracy A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*; podobnie T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 141.

⁴⁹ M. Zieliński, [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 124. Zob. też na temat tzw. reguły kompetencyjnej, A. Bator, *O zastosowaniu pojęcia kompetencji w prawie publicznym i prywatnym*, [w:] Ł. Błaszczak (red.), *Wokół problematyki orzeczeń*, Toruń 2007, s. 191, a także na temat reguł znaczeniowych tzw. performatywnego milczenia w prawie, T. Bacewicz, *Milczenie w prawie. Milczenie performatywne*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa. S2*, Kraków 2003, s. 139.

Zwraca się na to uwagę także w szczegółowych naukach prawnych, w szczególności w odniesieniu do oświadczeń woli i czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego, Z. Radwański, K. Mularski, *Zagadnienia ogólne czynności prawnych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 29 i n.

⁵⁰ W wyjątkowych sytuacjach reguła sensu czynności konwencjonalnej w prawie może być ustanowiona przez podmioty prawa (dotyczy to podmiotów prawa prywatnego), jednakże i w tym przypadku niektóre

W podobny sposób postrzegają reguły sensu czynności konwencjonalnych ci administratywiści, który odwołują się do koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie⁵¹, także w kontekście milczącego załatwienia sprawy administracyjnej⁵². Dla przykładu Agnieszka Cebera i Jakub Firlus wskazują następującą formułę reguły sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej – „«Zaniechana przez podmiot P czynność C w sposób S jest uznawana za ważne dokonanie czynności konwencjonalnej Ck i powoduje skutek Cm»”⁵³. Jednakże w odniesieniu do problematyki reguły sensu czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej pojawiają się pewne swoiste problemy, które z jednej strony są konsekwencją sposobu uregulowania tego typu czynności w prawie administracyjnym, z drugiej zaś stanowisk zajmowanych w dyskusji nad problematyką milczącego załatwienia sprawy administracyjnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że mówienie o regule sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest pewnym uproszczeniem. W rzeczywistości bowiem mamy do czynienia z regułami sensu poszczególnych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które będą ustalane na podstawie przepisów ustaw materialnych. W dalszej kolejności należy podkreślić, że określenie roli przepisów rozdziału 8a k.p.a. w tym procesie będzie zależne od stanowiska dotyczącego zakresu stosowania przepisów kodeksowych (zob. pkt 2). Jeśli bowiem przyjąć stanowisko uznające szeroki zakres stosowania wskazanych wyżej przepisów, to reguły sensu poszczególnych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej powinny być rekonstruowane z uwzględnieniem przepisów rozdziału 8a k.p.a.⁵⁴ Natomiast w przypadku uznania wąskiego zakresu stosowania wskazanych przepisów kodeksowych należałoby konsekwentnie uwzględnić przepisy rozdziału 8a k.p.a. w procesie rekonstruowania reguł sensu tylko tych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które spełniają wymogi wskazywane przez autorów aprobusujących to stanowisko⁵⁵.

elementy treści takiej reguły są ustalane na podstawie tekstu aktu prawnego (np. przepisów dotyczących składania oświadczeń woli).

⁵¹ A. Cebera, *op. cit.*, 189 i n.; T. Kiełkowski, *op. cit.*, s. 144 i n.

⁵² Wydaje się także, że niektórzy autorzy, używając określenia „fikcja”, np. „fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy”, mają na myśli właśnie regułę sensu, a w zasadzie pewne jej elementy. Jest to jednak tylko przypuszczenie.

⁵³ A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*

⁵⁴ Jak wskazuje Zygmunt Kmieciak „[...] ze względu na klauzulę zawartą w art. 1 pkt 1 i 2 Kodeksu stosowanie jego przepisów «rozciąga się na wszystkie sprawy, w których z przepisów szczególnych wynika, że sposób ich załatwienia odpowiada formom milczenia określonym w art. 122a § 2 tego aktu, z zachowaniem odrębności proceduralnych wprowadzonych przez te przepisy [...]»”, Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 13. Zatem reguła sensu określonej odmiany milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w pierwszej kolejności powinna być rekonstruowana na podstawie przepisów ustawy materialnej, a następnie uzupełniana na podstawie przepisów kodeksowych; podobnie, tylko innymi słowami, *ibidem*.

⁵⁵ Chodzi tu przede wszystkim o wyraźne odesłanie do przepisów rozdziału 8a k.p.a.; zob. np. M. Lewicki, *op. cit.*

Niezależnie jednak od sposobu rozstrzygnięcia wyżej opisanego sporu, a co za tym idzie ostatecznego ustalenia treści takiej reguły sensu, bez wątplenia można ją ustalić na podstawie tekstu aktu prawnego. Takie rozstrzygnięcie nie tylko pozwala przyjąć, że mamy do czynienia z czynnością konwencjonalną w prawie, lecz także umożliwia od różnienie tej czynności od bezczynności organu administracji, dla której takiej reguły nie sposób wskazać (por. pkt 2).

4.2. Podmiot upoważniony

W przypadku czynności konwencjonalnych w prawie dokonywanych przez organy państwa kwestia upoważnienia określonego podmiotu do dokonania takiej czynności ma podwójną doniosłość. Z jednej strony dokonanie czynności konwencjonalnej w prawie przez podmiot do tego upoważniony (kompetentny) jest warunkiem ważnego jej dokonania⁵⁶, z drugiej zaś podstawą kwalifikacji dokonanej czynności z punktu widzenia zasady legalizmu.

Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. „Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Taki sposób uregulowania omawianej problematyki ma swoje konsekwencje dla ustalenia podmiotu upoważnionego do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej oraz źródła tego upoważnienia (kompetencji). Przepisu upoważniającego do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej danego typu należy bowiem poszukiwać w ustawach materialnych⁵⁷, tak samo, jak podmiotu kompetentnego. Pełna charakterystyka tego podmiotu może oczywiście wymagać uwzględnienia także innych niż przepis upoważniający przepisów prawnych, np. tych regulujących problematykę właściwości danego organu.

4.3. Substrat materialny i forma

W koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie przyjmuje się, że substratem materialnym czynności konwencjonalnej jest czynność psychofizyczna człowieka, która może przybrać postać zarówno działania, jak i zaniechania⁵⁸. Zanim jednak zostanie zaproponowane rozstrzygnięcie w zakresie charakterystyki substratu materialnego czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, należy odnieść się do kwestii formy i odpowiedzieć na pytanie, dlaczego połączono w niniejszym punkcie problematykę substratu materialnego oraz formy czynności konwencjonalnej w prawie.

⁵⁶ Szerzej na ten temat M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 27.

⁵⁷ Szeroko na ten temat Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 11; zob. też A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 779 i n.

⁵⁸ S. Czepita, *Reguły...*, s. 146; O. Bogucki, *O konstytucyjnej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2, s. 56.

W szczegółowych naukach prawnych problematyka formy ujmowana jest w sposób bardzo zróżnicowany. Jest to w szczególności konsekwencja sposobu uregulowania tej problematyki w prawie. Za przykład niech posłuży art. 14 k.p.a., który w § 1 stanowi m.in., że „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej [...]”, zaś w § 2 zd. 2, że „Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu [...]”. W obu przywołanych wyżej fragmentach mowa jest o „formie”. W pierwszym przypadku chodzi jednakże o wytworzenie pewnego napisu – czynność psychofizyczna (substrat materialny), który będzie jednocześnie pisemną wypowiedzią (aktem mowy) – czynność konwencjonalna niższego stopnia względem czynności konwencjonalnej w prawie. W drugim przypadku chodzi natomiast o dokonanie czynności konwencjonalnej w prawie – sporządzenie protokołu w rozumieniu prawa administracyjnego procesowego, która traktowana jest jako „forma” innej czynności konwencjonalnej w prawie. Drugi sposób ujęcia formy jest o tyle problematyczny teoretycznie, że zaciera granicę pomiędzy formą a sensem danej czynności jako czynności konwencjonalnej w prawie. Jednocześnie jest on spotykany w różnych gałęziach prawa i szczegółowych naukach prawnych, w obrębie których mówi się o „formie wyroku”, „formie decyzji administracyjnej” czy „formie aktu notarialnego”. Ten zróżnicowany sposób ujęcia problematyki formy, niekiedy swoisty wyłącznie dla określonej gałęzi prawa, powoduje konieczność znalezienia takiego sposobu pojmowania formy, który byłby przydatny do charakterystyki czynności konwencjonalnych w prawie *in genere*. Dlatego też w niniejszym artykule to w substracie materialnym czynności konwencjonalnej w prawie dostrzega się formę tej czynności⁵⁹. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że takie ujęcie problematyki formy jest tylko „wyjściowe”, w tym sensie, że nie wyklucza mówienia o „formie” poszczególnych typów czynności konwencjonalnych w prawie zgodnie ze znaczeniem (znaczeniami) przyjętym w szczegółowych naukach prawnych, zwłaszcza jeśli jest to konsekwencja rozstrzygnięć przyjętych w prawie.

Uznano w niniejszym artykule, że substratem materialnym czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest zaniechanie. W przypadku tego elementu analizowanej w niniejszym artykule czynności, wyjątkowo, poprzestaje się na powyższej konstatacji. Wyczerpujące opracowanie tej problematyki wymaga bowiem uwzględnienia określonej koncepcji zaniechania oraz uwzględnienia szczegółowych zagadnień związanych z taką, a nie inną charakterystyką substratu materialnego milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Dlatego też zadanie to zostanie zrealizowane w odrębnym opracowaniu.

⁵⁹ Takie ujęcie omawianej problematyki jest także znane w szczególności w naukach prawnych, zob. Z. Radwański, K. Mularski, *op. cit.*, s. 20.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należałoby stwierdzić, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością dokonywaną w formie zaniechania. Nasuwa się jednak pytanie, czy w przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie w ogóle możemy mówić o formie. W szczegółowych naukach prawnych można spotkać się z różnymi rozstrzygnięciami, które nie zawsze wyrażane są *explicite*⁶⁰. W przypadku rozważań administratywistów o sposobie rozstrzygnięcia wskazanej kwestii można by wnioskować na podstawie innych rozstrzygnięć. Jak zauważono w pkt 2, milczące załatwienie sprawy administracyjnej klasyfikowane jest w doktrynie prawa administracyjnego najczęściej jako prawna forma działania administracji. Dotyczy to także tych autorów, którzy charakteryzują milczące załatwienie sprawy administracyjnej „czynnościowo” (zob. pkt 2), w tym jako „formę niedziałania administracji”⁶¹. Wydaje się, że trudno byłoby pogodzić pogląd, zgodnie z którym milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest formą (prawną) załatwienia sprawy administracyjnej, z poglądem, zgodnie z którym czynność taka sama pozbawiona jest formy z uwagi na charakterystykę jej substratu materialnego.

W niniejszym artykule przyjmuje się, że czynności konwencjonalne dokonywane przez zaniechanie również mają formę, choć niewątpliwie forma ta „istnieje” inaczej niż forma czynności konwencjonalnych dokonywanych przez działanie, tak samo jak inaczej „istnieją” działania i zaniechania (o czym szerzej będzie mowa w odrębnym opracowaniu). Przynajmniej zaś kluczową rolę w rozpoznaniu zaniechania odgrywa kontekst. W przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie nie możemy bowiem zapoznać się z wytworem czynności psychofizycznej w postaci wypowiedzianych słów czy zapisanej kartki papieru. O tym, czy mamy do czynienia z zaniechaniem, będziemy rozstrzygali w szczególności na podstawie działań podjętych przez określone podmioty (np. czynności inicjującej postępowanie administracyjne), a przede wszystkim na podstawie braku działań, których podjęcie uniemożliwiłoby rozpoznanie zaniechania (np. wydanie decyzji administracyjnej w sprawie). Szerzej o problematyce kontekstu będzie mowa w pkt 4.5.

4.4. Treść

Przyjmuje się w niniejszym artykule, że treść jest elementem konstytutywnym czynności konwencjonalnej w prawie. Dorobek szczegółowych nauk prawnych nie pozwala jednak na odtworzenie na tyle uniwersalnego sposobu pojmowania treści, aby mógł on służyć charakterystyce czynności konwencjonalnych w prawie *in genere*. Na

⁶⁰ Zob. przykład takich eksplicytnych rozważań w cywilistyce, M. Grochowski, *Wymogi formalne w umowach konsumenckich*, Warszawa 2018, s. 36-39.

⁶¹ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 447 i n.

potrzeby niniejszej analizy przyjmuje się więc możliwie najbardziej uniwersalne ujęcie treści czynności konwencjonalnych w prawie. Ujęcie to obejmuje tzw. treść propozycjonalną, czyli to, **o co** się wnosi, **czego** się żąda, czy też **o czym** się informuje, a także treść na tzw. poziomie interakcyjnym, czyli to, że o coś się **wnosi**, czegoś się **żąda** czy też o czymś się **informuje**.

Co do tego, że czynność milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ma treść, nie pozostawia wątpliwości m.in. przepis art. 122e k.p.a., zgodnie z którym „W aktach sprawy zamieszcza się adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną”.

W przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, tak samo jak w przypadku innych czynności konwencjonalnych w prawie dokonywanych przez zaniechanie, a nawet przez działanie niejęzykowe, powstaje pytanie, w jaki sposób tę treść ustalić. Jeśli bowiem mamy do czynienia z czynnością konwencjonalną dokonywaną przez działanie językowe, to podstawą (punktem wyjścia) ustalenia treści jest tekst (ustny czy pisany) postrzegany w tym przypadku jako wytwór tej czynności (np. tekst decyzji administracyjnej). W sytuacji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej za podstawę ustalenia treści tej czynności należałoby natomiast uznać tekst innej czynności konwencjonalnej – czynności inicjującej postępowanie w danej sprawie. Odwołując się do wyżej wskazanej szkicowej charakterystyki treści czynności konwencjonalnych w prawie, można powiedzieć, że treść czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej będzie obejmowała treść propozycjonalną odtworzoną na podstawie wytworu czynności inicjującej postępowanie⁶² oraz treść na poziomie interakcyjnym ustaloną na podstawie sensu czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej danego typu (np. milczącej zgody). Należy przy tym zaznaczyć, że tak ustalona treść będzie zindywidualizowana i skonkretyzowana, ponieważ dotyczyć będzie indywidualnie oznaczonych podmiotów oraz konkretnych podejmowanych przez nich czynności.

W tym kontekście szczególnie istotny jest wymóg dotyczący precyzyjnego formułowania żądania przez podmiot inicjujący postępowanie (art. 122c § 2 k.p.a.). Z jednej strony treść propozycjonalna tego żądania będzie bowiem współtworzyła treść czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, z drugiej natomiast będzie podstawą wyboru przez organ administracji sposobu załatwienia danej sprawy.

Na zakończenie należy odnieść się jeszcze do kwestii szczególnie problematycznej i dyskutowanej w doktrynie prawa administracyjnego, dotyczącej sytuacji, w której „treść żądania będzie wykraczała poza ramy prawne”⁶³. Jeśli bowiem przyjąć, że „treść rozstrzygnięcia sprawy załatwianej milcząco to nic innego jak autorytatywna wypo-

⁶² Zgłoszenia (albo zawiadomienia) i zawartego nim żądania, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 20.

⁶³ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 25.

wiedź co do praw strony (stron) postępowania administracyjnego⁶⁴, to doniosłość omawianego problemu będzie przejawiała się w tym, że ta swoiście konstruowana treść rozstrzygnięcia będzie kształtowała sytuację prawną strony (stron) postępowania. W tym aspekcie zagadnienie dotyczące treści milczącego załatwienia sprawy administracyjnej łączy się z problematyką skutków prawnych omawianego typu czynności. Dlatego też do tego zagadnienia powraca się w pkt 4.6.

4.5. Kontekst

Na kontekst dokonania czynności konwencjonalnej w prawie składają się różne elementy, także te, które zostały już w niniejszym opracowaniu omówione, tj. odpowiednia reguła sensu i charakterystyka podmiotu upoważnionego. Poszczególne elementy kontekstu odgrywają zróżnicowane role w procesie dokonywania czy identyfikowania czynności konwencjonalnych w prawie niezależnie od charakterystyki ich substratu materialnego. W przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie szczególna rola kontekstu polega przede wszystkim na tym, że bez odniesienia do kontekstu identyfikacja zaniechania będącego substratem danej czynności konwencjonalnej nie jest możliwa. Wydaje się, że właśnie ta szczególna rola kontekstu skłania niektórych przedstawicieli administratywistyki do charakteryzowania milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako zdarzenia (zob. pkt 2). Należy jednak zaznaczyć, że jest to jedynie dodatkowa (swoista) rola, jaką można przypisać kontekstowi w procesie identyfikowania czynności konwencjonalnych przez zaniechanie, bowiem rozpoznanie określonych elementów kontekstu jest doniosłe w każdym procesie identyfikacji czynności konwencjonalnych w prawie, niezależnie od charakterystyki ich substratu materialnego.

Prowadzone w niniejszym punkcie rozważania na temat kontekstu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ograniczą się do dwóch kwestii: 1) problematyki terminu związanego z milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej oraz 2) relacji tej czynności do innych czynności podejmowanych przez uczestników postępowania administracyjnego.

Ad 1. Należy zauważyć, że w niektórych publikacjach zwraca się uwagę na kluczową rolę terminu w przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, łącząc z jego upływem powstanie określonych skutków prawnych⁶⁵. Wydaje się jednak, że przy przyjęciu koncepcji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie dokonanej przez zaniechanie, takie ujęcie roli terminu jest

⁶⁴ W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 212.

⁶⁵ Zob. np. J. Wegner, *Termin milczącego załatwienia sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.* Wydaje się, że jest to szczególnie eksponowane w koncepcjach uznających milczące załatwienie sprawy administracyjnej za zdarzenie prawne, zob. np. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45.

zbyt daleko idące (nt. skutków prawnych zob. pkt 4.6). Niewątpliwie jednak upływ określonego w danym przepisie terminu jest szczególnie doniosłym elementem kontekstu dokonania czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Doniosłość ta jest przy tym ściśle związana z charakterystyką substratu materialnego omawianej czynności jako zaniechania. Po pierwsze, upływ określonego terminu uniemożliwia podjęcie takich czynności konwencjonalnych w prawie (jak np. wniesienie sprzeciwu), które uniemożliwiłyby rozpoznanie zaniechania. W tym sensie można powiedzieć, że upływ określonego terminu jest niejako „ostatnim” elementem kontekstu, który musi zaistnieć, aby milcząco załatwić sprawę administracyjną. Po drugie, w przypadku zaniechań pojawia się szczególny problem umiejscowienia tego typu czynności w czasie i przestrzeni, brak jest bowiem dostrzegalnego wytworu tego typu czynności, jak to ma miejsce np. w przypadku działań językowych. Moment zaniechania można więc określić poprzez wyznaczenie terminu do dokonania czynności blokującej rozpoznanie zaniechania, ale także połączyć go np. z dokonaniem określonej czynności⁶⁶.

Ad 2. Oczywiście jest, że czynność milczącego załatwienia sprawy administracyjnej podejmowana jest w określonym układzie innych czynności konwencjonalnych w prawie – czynności inicjującej postępowanie, postępowania administracyjnego, jako złożonej czynności konwencjonalnej w prawie czy też czynności sporządzenia adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy administracyjnej⁶⁷. Dostrzeżenie tego aspektu kontekstu jest niezwykle istotne choćby z uwagi na dyskutowane w administratywistyce zagadnienie, które można by nazwać problemem intencjonalności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Z jednej strony zwraca się bowiem uwagę, że „Niedopuszczalne jest «bezwolne» milczące załatwienie sprawy”⁶⁸, z drugiej natomiast, że „Milczące załatwienie sprawy może być konsekwencją tego, że organ administracji publicznej celowo lub nieświadomie nie podjął żadnych czynności w sprawie i termin minął”⁶⁹. Zarysowany powyżej problem nie będzie w tym miejscu wyczerpująco rozważany, ponieważ wymagałoby to przedstawienia określonej koncepcji zaniechania (co będzie, jak już wskazywano, przedmiotem odrębnego opracowania). Należy jednak zauważyć, że obie wyżej wskazane wypowiedzi odnoszą się niejako do dwóch różnych aspektów wskazanego problemu. Nawiązując do pierwszej wypowiedzi, można powiedzieć, że w **ujęciu modelowym**⁷⁰ milczące załatwienie sprawy administracyjnej w sposób „bezwolny” jest niemożliwe. Poprzedzają je bowiem określone czynności składa-

⁶⁶ Zob. art. 122c § 1 zd. 2 k.p.a.

⁶⁷ Szeroko o tym swoistym „uwikłaniu” milczenia organu administracji w szereg różnych czynności, J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy...*, s. 98 i n.

⁶⁸ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

⁶⁹ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 452.

⁷⁰ Chodzi tu o odniesienie się do pewnego wzorcowego układu i charakterystyki czynności, który można odtworzyć na podstawie tekstu aktu prawnego.

jące się na postępowanie administracyjne, które „każdorazowo mus[zą] odpowiadać standardom i wymogom, jakie są stawiane wykonywaniu władzy publicznej przez organy administracji [...]”⁷¹, na które składa się m.in. obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego⁷². Z kolei nawiązując do drugiej wypowiedzi, należy podkreślić, że w **ujęciu faktycznym** określony urzędnik zawsze może nie dopełnić swoich obowiązków. To, czy w konsekwencji niedopełnienia tych obowiązków dana czynność nie zostanie zakwalifikowana jako określona czynność konwencjonalna w prawie, czy też zostanie uznana za czynność wadliwą, jest kwestią zastosowania złożonych reguł kierujących procesem identyfikacji czynności konwencjonalnych w prawie, których z uwagi na ramy tekstu nie sposób tu przedstawić.

4.6. Skutki prawne

Problematyka skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest stałym elementem publikacji na temat milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Kwestia ta jest przy tym niejednokrotnie łączona z problematyką sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej⁷³. Ze względu na jej złożoność w niniejszym punkcie zwraca się uwagę tylko na dwa dyskutowane w nauce o prawie administracyjnym aspekty omawianej kwestii.

Po pierwsze, jednym z głównych elementów tej dyskusji jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy skutki prawne milczącego załatwienia sprawy administracyjnej powstają z mocy prawa, czy też ich źródłem jest jakoś pojmowane milczące załatwienie sprawy administracyjnej. Nie powinien dziwić fakt, że pozytywna odpowiedź na pierwsze pytanie wiąże się z „nieczynnościowym” (zob. pkt 2) ujęciem milczącego załatwienia sprawy administracyjnej⁷⁴. Natomiast pozytywna odpowiedź na drugie pytanie bliższa jest zwolennikom ujęcia „czynnościowego” (zob. pkt 2)⁷⁵. Proponowana w niniejszym artykule charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej łączy się z aprobatą drugiego w wyżej wskazanych stanowisk.

Po drugie, w pkt 4.4 zwrócono uwagę na problematyczną sytuację, w której treść czynności inicjującej postępowanie w sprawie wykracza poza ramy wyznaczone przez obowiązujące normy prawne. Z uwagi na swoisty sposób konstruowania treści rozstrzy-

⁷¹ A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*

⁷² A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

⁷³ Zob. np. A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*; T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 101. Problematyka skutków prawnych czynności konwencjonalnych w prawie w kontekście elementów konstytutywnych tego typu czynności nie jest jednolicie ujmowana zarówno w ogólnej teorii prawa, jak i w szczegółowych naukach prawnych; z uwagi na ramy tekstu zagadnienie to nie będzie rozwijane.

⁷⁴ Zob. np. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45; na ten temat L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 55-56.

⁷⁵ Dobitnie w tej kwestii – „milcząca zgoda jest źródłem praw i obowiązków tak samo jak jest nim pozwolenie na budowę [...]”, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 35.

gnięcia w przypadku milczącego załatwienia sprawy, którego podstawę stanowi właśnie treść czynności inicjującej postępowanie, zastanawiano się w doktrynie nad ryzykiem wywołania skutków prawnych wykraczających poza ramy prawne (zob. pkt 4.4). Biorąc pod uwagę przyjmowane w niniejszym artykule założenia i formułowane rozstrzygnięcia, należy zgodzić się z tym, że niezależnie od swoistego sposobu konstruowania treści rozstrzygnięcia omawiany sposób załatwienia sprawy nie może prowadzić do powstania skutków prawnych wykraczających poza zakres wyznaczony przez normy prawne. Wadliwa treść rozstrzygnięcia sprawy załatwianej milcząco, tak samo jak wadliwa treść innej czynności konwencjonalnej w prawie, może bowiem prowadzić do nieważności tego typu czynności⁷⁶, a co za tym idzie także do jej bezskuteczności. Być może w przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ryzyko wystąpienia tego typu wady jest większe, choć trudno o jakiegokolwiek dane potwierdzające takie przypuszczenie. Niezależnie jednak od tego, co powyżej stwierdzono, trzeba pamiętać, że czynność, która jest bezskuteczna, i tak może doprowadzić do powstania określonych zmian w rzeczywistości⁷⁷. Może to dotyczyć także milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie.

5. Podsumowanie

Zgodnie z ujęciem zaproponowanym w niniejszym artykule milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością konwencjonalną w prawie (administracyjnym), zaś substratem materialnym tej czynności jest zaniechanie. Takie rozstrzygnięcie znajduje uzasadnienie zarówno w ogólnoteoretycznej koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie, jak i, co ważniejsze, w sposobie uregulowania omawianej kwestii w prawie administracyjnym – źródłem wzorca tego typu czynności jest tekst aktu prawnego. W tym kontekście należy zauważyć, że przyjęte rozstrzygnięcie uznaje się w niniejszym artykule za uzasadnione tak długo, jak długo nie nastąpi na tyle istotna zmiana odpowiednich przepisów prawnych, że konieczne stanie się poszukiwanie innej konceptualizacji.

Poza tymi elementami prawnej konstrukcji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które zostały zaprezentowane w pkt 4, szczególną wagę dla uzasadnienia „czynnościowego” charakteru milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ma także przepis art. 122g k.p.a., który w przypadku milczącego załatwienia sprawy odsyła m.in. do odpo-

⁷⁶ Np. w sytuacji gdy byłoby to rozstrzygnięcie w ogóle nieznanne prawu administracyjnemu; zob. na ten temat T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 173. Por. ciekawe i obszerne rozważania na ten temat w: Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 19 i n.

⁷⁷ Np. „siłą faktów” wtedy, gdy kierując się przeświadczeniem o ważności i skuteczności załatwienia sprawy administracyjnej, podmiot dokona dalszych czynności, które wywołają pewne zmiany w rzeczywistości, a na tej podstawie podejmie kolejne działania, których skutków nie da się już cofnąć itd.

wiedniego stosowania przepisów o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej. Gdyby uznać, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej nie jest czynnością (konwencjonalną), a jedynie zdarzeniem (stanem rzeczy), z którym ustawa wiąże skutek prawny z mocy prawa, to nasuwa się pytanie, co miałyby podlegać kwalifikacji z punktu widzenia (nie)ważności. Wszak przymiot (nie)ważności odnosi się właśnie do czynności o charakterze konwencjonalnym (ewentualnie, w niektórych ujęciach, do ich wytworów).

W ramach analizy zaprezentowanej w niniejszym artykule nie rozwiązano oczywiście wszystkich szczegółowych problemów związanych z teoretycznym opracowaniem milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Analiza ta wymagała bowiem zachowania pewnego poziomu ogólności. Jednakże wyznaczone w ten sposób ramy teoretyczne są w stanie pomieścić rozważania o bardziej szczegółowym charakterze, jednocześnie zapewniając określone ugruntowanie teoretyczne, a co za tym idzie także metodologiczne. Po pierwsze, proponowane ujęcie pozwala na przyjęcie jednolitych ram terminologicznych i, co ważniejsze, pojęciowych odnoszących się do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Po drugie, umożliwia włączenie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej do klasy czynności konwencjonalnych w prawie (administracyjnym), a zatem do klasy, w której są tak doniosłe dla prawa administracyjnego czynności jak wydanie decyzji administracyjnej. To z kolei pozwala czerpać z bogatego dorobku naukowego i orzeczniczego w tym zakresie, oczywiście z uwzględnieniem cech swoistych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Po trzecie, zaproponowana w niniejszym artykule konceptualizacja może posłużyć jako wzorzec kwalifikowania określonych konstrukcji prawnych z punktu widzenia przepisów rozdziału 8a k.p.a. Może okazać się także pomocna m.in. w wykazywaniu różnic pomiędzy „milczeniem organu” dającym się kwalifikować jako czynność konwencjonalna w prawie a „milczeniem organu”, któremu takiej kwalifikacji należałoby odmówić⁷⁸.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

Literatura

Bacewicz T., *Milczenie w prawie. Milczenie performatywne*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa. S2*, Kraków 2003.

⁷⁸ Zob. rozważania na temat różnic w konstrukcji prawnej różnych typów „milczenia administracji publicznej”, P. Dobosz, *op. cit.*, s. 361 i n.

- Bator A., *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] W. Jedlecka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004.
- Bator A., *O zastosowaniu pojęcia kompetencji w prawie publicznym i prywatnym*, [w:] Ł. Błaszczak (red.), *Wokół problematyki orzeczeń*, Toruń 2007.
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Bogucki O., *O konstytucyjnej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2.
- Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Cebera A., Firlus J.G., *Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milcząco załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.
- Czepita S., *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Gajda-Durlik M., Kmieciak Z. (red.), *Milcząco załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Gniady L., *Stosowanie milżącego załatwienia sprawy administracyjnej w ramach realizacji kompetencji jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2.
- Grochowski M., *Wymogi formalne w umowach konsumenckich*, Warszawa 2018.
- Jakubowski A., *Problemy z milżącym załatwianiem spraw administracyjnych (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6.
- Janusz-Pohl B., *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017.
- Kamiński M., *Konstrukcja milżenia administracyjnego w ogólnych regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.
- Kamiński M., *Milżenie administracyjne a milżące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milżące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Kielkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milżącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Kmita J., Nowak L., *Studia nad teoretycznymi podstawami humanistyki*, Poznań 1968.
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- Lewicki M., *Zakres zastosowania przepisów o milżącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milżące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.

- Nowak L., Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33.
- Radwański Z., Mularski K., *Zagadnienia ogólne czynności prawnych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.
- Sawczyn W., *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] B. Adamiak et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Szewczyk M., *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Śliwa-Wajda M., *Praktyczne problemy związane ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Wegner J., *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021.
- Wegner J., *Termin milczącego załatwienia sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Wróbel A., Jaśkowska M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., Zieliński M., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*, Warszawa 1992.

Anna Kawęcka*

*Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*ORCID: [0000-0002-4258-1443](https://orcid.org/0000-0002-4258-1443)

Nabycie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych własności nieruchomości Skarbu Państwa – w trybie art. 75 „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych

Acquisition by the Government Strategic Reserves Agency of ownership
of the State Treasury real estate – pursuant to art. 75
of the “new” Act on Strategic Reserves

Streszczenie

Celem pracy jest identyfikacja problemów ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, w zakresie dotyczącym nabycia nieruchomości Skarbu Państwa przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, a także wyjaśnienie wątpliwości dotyczących momentu przejścia owego prawa na rzecz RARS. W treści opracowania ujęto charakter prawny nowej, wyspecjalizowanej instytucji, jaką jest Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Podjęto także próbę ukazania szerokiego zakresu zadań, jakie powierzono Agencji. Artykuł omawia istotny, z punktu widzenia podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, temat przejęcia przez nowo utworzoną Rządową Agencję Rezerw Strategicznych własności nieruchomości, będących dotychczas we władaniu Agencji Rezerw Materialowych. Tezą wykazaną w toku pracy jest to, iż przejęcie własności przedmiotowych nieruchomości nie jest zależne od wydania decyzji przez właściwego wojewodę, a jedynie od wejścia ustawy w życie. Autorka w swych rozważaniach nie pominęła także problematyki praw, które dotychczas ustanowione były na nieruchomości, stającej się własnością Agencji, w celu dogłębnego wyjaśnienia dylematów, które może rodzić analiza art. 75 ustawy o rezerwach strategicznych. Opracowanie podkreśla doniosłość i rolę w zarządzaniu kryzysowym bezpieczeństwem państwa spoczywające na Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, czego wyrazem jest poszerzenie jej uprawnień właścicielskich względem nieruchomości niezbędnych do realizacji jej celów statutowych.

Słowa kluczowe

rezerwy strategiczne, nieruchomości, własność, Skarb Państwa, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych

* Informacje o autorze: autorka ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, studia inżynierskie z zakresu gospodarki przestrzennej oraz architekturę krajobrazu na Wydziale Nauk Ścisłych i Nauk o Zdrowiu KUL, jak również studia podyplomowe z zakresu Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Wrocławskiego. Obecnie pracuje w Wydziale Prawnym Analiz Rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MFIPR.

Abstract

The aim of the study is to identify problems with the application of the provisions of the Act of 17 December 2020 on strategic reserves, in the scope related to the purchase of the State Treasury real estate by RARS, and to clarify doubts regarding the moment when this law was passed. The content of the study also includes the legal nature of a new, specialized entity, which is the Governmental Agency for Strategic Reserves. An attempt was also made to show the wide range of tasks entrusted to RARS. The article discusses the significant, from the point of view of entities representing the State Treasury, the subject of taking over by the newly established Government Strategic Reserves Agency of the ownership of real estates previously owned by the Material Reserves Agency. The thesis demonstrated in the course of the work is that the acquisition of the ownership of the real estate in question does not depend on the issuing of a decision by the competent voivode, but only on the entry into force of the act. In her considerations, the author also did not ignore the issue of rights that so far were established on the property that became the property of the Agency, for a thorough explanation of the dilemmas that may arise from the analysis of art. 75 of the Act on Strategic Reserves. The study emphasizes the importance and role of the Governmental Agency for Strategic Reserves in crisis management, which is reflected in the extension of its ownership rights to real estate necessary for the implementation of its statutory objectives.

Keywords

strategic reserves, real estate, ownership, State Treasury, Government Strategic Reserves Agency

1. Wstęp

W dniu 23 lutego 2021 r. weszła w życie¹ ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, uchylając tym samym „starą” ustawę z dnia 29 października 2010 r. o tożsamym tytule. Nowy akt prawny ma na celu zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowanie obronnością państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych². Powyższe postanowienie należy uznać za bardzo ważny krok w długotrwałym już procesie doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego³. Ustawa porządkuje i określa zasady tworzenia, utrzymywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, jak również ustanawia sprawującą nad nimi pieczę – Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (dalej też RARS, Agencja). Liczne kontrowersje w organach administracji publicznej oraz innych podmiotach, uprawnionych na podstawie przepisów odrębnych, wywołał wprowadzony art. 75 omawianej ustawy. Przepis ten stanowi o przejściu na własność nieruchomości będących dotychczas własnością Skarbu Państwa, znajdujących się we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, na rzecz nowo utworzonej Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Organy powzięły liczne wątpliwości co do stanu prawno-faktycznego dotyczącego posiadanych przez nie nieruchomości. Z uwagi na

¹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 255, dalej jako u.r.s.

² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, <https://www.bbn.gov.pl> [dostęp: 28.08.2022], s. 13.

³ R. Wróblewski, *Elements of the Concept of National Security Management*, „Journals of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities” 2021, vol. 7, no. 1, s. 8.

brak podjęcia istotnego tematu rezerw strategicznych przez doktrynę, w szczególności brak dostępnych opracowań naukowych, komentarzy czy monografii, temat zdaje się być pominięty. Celem pracy jest rozpoznanie problemów ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych w zakresie dotyczącym nabycia nieruchomości Skarbu Państwa przez RARS. Kwestia zatem nowej regulacji wydaje się szczególnie interesująca i wymaga wyjaśnienia, co zostanie poczynione na kanwie niniejszej pracy.

2. Pojęcie rezerw strategicznych

Rozważania należy rozpocząć od próby zdefiniowania, czym co do zasady są i w jakim celu tworzy się rezerwy strategiczne, do zarządzania którymi powołana została Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Rezerwy strategiczne stanowią produkty, surowce, materiały oraz urządzenia, które zaszeregować można do trzech podstawowych kategorii: rezerw żywnościowych, medycznych i technicznych⁴. Do głównych celów gromadzenia rezerw strategicznych należy z pewnością, zabezpieczenie na wypadek sytuacji kryzysowych takich jak zagrożenie bezpieczeństwa i obronności szeroko rozumianego państwa (jego władz, ustroju, granic, terytorium), bezpieczeństwa obywateli, wszelkiego rodzaju klęsk i katastrof naturalnych oraz wsparcie wykonywania zadań w tym zakresie. Rezerwy tworzone są również w celu zapewnienia porządku oraz dbałości o zdrowie publiczne bądź uniknięcia skutków innej, niemożliwej do przewidzenia sytuacji, w maksymalnie najlepszy sposób. Ponadto rezerwy strategiczne mają za zadanie odtworzenie infrastruktury krytycznej⁵, złagodzenie przeszkód w ciągłości dostaw zapewniających podstawowe potrzeby ludności, czy do prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa. Omawiane rezerwy mogą pomóc także w realizacji polskich interesów narodowych oraz tych wynikających z umów z państwami obcymi i członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Do katalogu dóbr zaliczanych w poczet rezerw strategicznych ustawa kwalifikuje: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje, elementy infrastruktury krytycznej, moc produkcyjną i usługową, zwierzęta gospodarskie, produkty naftowe, produkty rolnicze oraz rolno-spożywcze, inne środki przeznaczenia spożywczego i ich elementy składowe, wyroby medyczne, jak również odmienne produkty leczni-

⁴ Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Gospodarowanie rezerwami strategicznymi, 23.02.2021, <https://www.rars.gov.pl/?dz=rezerwy-strategiczne> [dostęp: 25.08.2021].

⁵ W myśl art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856) infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w wodę, żywność, energię, surowce energetyczne, paliwa, łączność, sieci teleinformatyczne, system ochrony zdrowia i ratownictwo, transport, system finansowy, ciągłość pracy administracji publicznej, jak również dotyczące zarządzania substancjami chemicznymi i promieniotwórczymi.

cze, produkty lecznicze przeznaczenia weterynaryjnego, a także substancje czynne⁶. Z powyższego wynika, iż zapewnienie zasobów stanowiących rezerwy jest kluczowym zadaniem władz publicznych. Prawidłowe wykonywanie owego zadania jest szczególnie istotne dla poprawnego funkcjonowania państwa oraz bezpieczeństwa jego obywateli, na wypadek wystąpienia niespodziewanych klęsk i kryzysów, co w ostatnich latach dobitnie pokazała sytuacja wystąpienia pandemii. Tak ważna funkcja powierzona została jednostce, jaką jest Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

3. Charakter prawny i zadania Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Istotnym elementem nowoczesnego administrowania państwem jest umiejętne delegowanie zadań publicznych do podmiotów za nie odpowiedzialnych. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, celem wprowadzenia agencji wykonawczych jako wyspecjalizowanych, autonomicznych instytucji jest stworzenie bardziej elastycznych i nastawionych na realizację wyznaczonych celów jednostek organizacyjnych oraz odbiurokratyzowanie i usprawnienie funkcjonowania administracji⁷. Agencja wykonawcza jest zatem państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa⁸. Jak podkreśla się w doktrynie, forma organizacyjno-prawna agencji wykonawczej, jako stosunkowo innowacyjna⁹, wprowadzona została dla wykonywania wyłącznie kluczowych zadań państwa¹⁰. Tym samym uznać należy, że zarządzanie i gromadzenie rezerw strategicznych, które powierzono RARS, z pewnością należy do katalogu fundamentalnych zadań realizowanych przez państwo.

Do cech charakterystycznych tworów, jakim jest agencja wykonawcza, zaliczyć należy: wyodrębnienie organizacyjne i formalno-prawne ze struktur ministerialnych, realizację zadań publicznych na szczeblu rządowym, finansowanie działalności ze środków budżetowych, niezależność w podejmowaniu decyzji o ich wydatkowaniu oraz autonomię operacyjną i kadrową¹¹. Cechy te oraz koncentracja odpowiedzialności za bezpie-

⁶ Katalog ten przedstawiony został w art. 4 u.r.s.

⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, Infos BAS 2011, nr 17(109), s. 1.

⁸ Art 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305), dalej jako u.f.p.

⁹ Instytucja agencji wykonawczej wprowadzona została dopiero ustawą o finansach publicznych z 2009 r., a sama forma organizacyjno-prawna wzorowana jest na instytucjach unijnych.

¹⁰ K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 18 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, 2020, LEX/el.

¹¹ C. Talbot, C. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Reilly, A. Smullen, *The Idea of Agency Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, August 2000, https://www.researchgate.net/publication/255596145_The_Idea_of_Agency#read [dostęp: 25.08.2021], s. 5.

czeństwo państwa, rozumiane jako zapewnienie zasobów w sytuacjach krytycznych, w rękach jednego podmiotu zadecydowały o utworzeniu w roku 1996 Agencji Rezerw Materiałowych, w nowoczesnej formie agencji wykonawczej. Zgodnie z art. 67 i dalszymi „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych stała się następczynią prawną dotychczasowej Agencji Rezerw Materiałowych i wraz z dniem wejścia w życie ustawy wstąpiła w pełnię jej praw i obowiązków. Oznacza to, iż w chwili obecnej RARS jest odpowiednio stroną lub uczestnikiem umów i porozumień, postępowań administracyjnych i sądowych oraz egzekucyjnych, a także przechodzi na nią pełnia praw i obowiązków wynikających z decyzji, postanowień i innych aktów prawa administracyjnego, których stroną dotychczas była Agencja Rezerw Materiałowych¹². W rozumieniu art. 18 u.f.p. agencja wykonawcza stanowi państwową osobę prawną. Osoby prawne mają zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, mogą zatem nie tylko być biernym podmiotem stosunków prawnych, ale również samodzielnie i aktywnie kreować swoje prawa i obowiązki – w tym zawierać umowy. RARS ma swoją siedzibę w Warszawie i jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów. Na czele Agencji stoi Prezes (powoływany przez premiera), który jest jej organem. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej Agencji określa ustawa o finansach publicznych w art. od 20 do 22, jak również art. od 41 do 47 ustawy o rezerwach strategicznych. Agencja działa na podstawie ustaw, statutu¹³ oraz wewnętrznie obowiązującego regulaminu organizacyjnego.

Jak wspomniano na wstępie niniejszego akapitu, agencja wykonawcza co do zasady jest tworem powołanym w celu realizacji wyspecjalizowanych zadań państwa. Do najważniejszych zadań Agencji zaliczyć należy: utrzymywanie rezerw strategicznych, ich tworzenie, udostępnianie i likwidację, w tym: nabywanie określonych ilości asortymentu, organizowanie jego wydawania oraz zapewnienie przetworzenia rezerw, które tego wymagają (to jest tych utrzymywanych w postaci surowców i półproduktów)¹⁴. Do zadań RARS należy również organizacja sprzedaży zlikwidowanych rezerw strategicznych albo nieodpłatne przekazanie ich jednostkom sektora publicznego lub tym, których cele statutowe to uzasadniają, jak również zagospodarowanie czy pozbycie się zlikwidowanych materiałów stanowiących rezerwy. Co więcej Agencja zawiera umowy o utrzymywaniu zdolności produkcyjnych i o pozostawianiu w gotowości do świadczenia usług oraz umowy o utrzymywanie rezerw stanowiących własność przedsiębiorców i umowy przechowania. Do zadań RARS należy także zakup, magazynowanie, wydawanie asor-

¹² Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Podstawy prawne, 27.08.2021, https://bip.rars.gov.pl/index.php?dz=podstawy_prawne [dostęp: 14.05.2021].

¹³ Zarządzenie Nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 281).

¹⁴ Art. 31 ust. 1 pkt 2 u.r.s.

tymentów określonych odrębnie w decyzji uprawnionych organów. Agencja organizuje usługi logistyczne i transportowe zgromadzonych zasobów, a także utrzymuje zapasy ropy naftowej i innych paliw. Ponadto w zakresie obowiązków Agencji leży kontrola podmiotów zewnętrznych przechowujących rezerwy strategiczne, dokonywanie inwestycji związanych z infrastrukturą techniczną, opracowanie wykazów i innych dokumentów informacyjnych oraz, co istotne dla rozważań niniejszej pracy, zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność Agencji lub pozostającymi w jej posiadaniu. Z powyższego wynika fakt, iż liczne zadania Agencji są niezbędne dla prawidłowego zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym do niezwłocznej mobilizacji i dysponowania zgromadzonymi rezerwami i sprawnego reagowania na wypadek niespodziewanych sytuacji kryzysowych. Jak trafnie zauważa A. Szlachta, w ostatnich latach nastąpiło przewartościowanie poglądów na temat warunków bezpieczeństwa państwa¹⁵. W szczególności coraz bardziej istotnymi zagrożeniami wydają się być: nagłe zjawiska atmosferyczne, związane z zauważalną zmianą klimatu, mogące powodować powodzie, osuwiska, susze – a w konsekwencji klęski nieurodzaju czy zjawiska epidemii, bezspornie związane ze wzmagającym się procesem globalizacji. Nieustannie zwiększająca się liczba potencjalnych zagrożeń i ich skala powodują wzrost znaczenia utrzymywania rezerw strategicznych oraz wzmoczoną odpowiedzialność spoczywającą na barkach podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie omawianymi rezerwami.

4. Przejście własności nieruchomości na rzecz RARS

Naturalne jest, że jako następca prawny zlikwidowanej Agencji Rezerw Materiałowych, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, wstępując w całokształt jej praw i obowiązków, przejęła także przysługujące poprzednicze uprawnienia właścicielskie, w tym prawa do nieruchomości. Legislador przy stanowieniu nowej ustawy, zauważając najpewniej wzrost znaczenia Agencji, podjął jednak decyzję znacznie rozszerzającą zakres przyznanego RARS prawa własności nieruchomości. Materia ta została ujęta następująco: nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które pozostawały w dniu wejścia w życie „nowej” ustawy we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, stały się z dniem 23 lutego 2021 r. własnością Agencji¹⁶. Zgodnie z definicją kodeksową nieruchomości są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Do kategorii tej zalicza się grunty, jak również budynki trwale związane z powierzchnią ziemi lub w drodze wyjątku części takich budynków (lokale), jeżeli na mocy przepisów

¹⁵ A. Szlachta, *Prawne aspekty tworzenia rezerw strategicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 1(33), s. 167.

¹⁶ Art. 75 ust. 1 u.r.s.

szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności¹⁷. Niestety na płaszczyźnie prawa polskiego próżno szukać materialnej definicji władania, dlatego też zrozumienie i wykładnia owego pojęcia może nastroczać pewnych trudności. Niemniej jednak wytyczne pozwalające wyinterpretować, czym *de facto* jest władanie, zawiera w sobie art. 336 k.c. stanowiący, iż posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, czyli posiadacz zależny. Władanie zatem należy pojmować jako faktyczne sprawowanie władzy (w tym zarządzanie czy ulepszanie, ponoszenie nakładów) w sposób odpowiadający prawu własności albo w sposób leżący w zakresie innego prawa podmiotowego umożliwiającego sprawowanie faktycznego władztwa nad cudzą rzeczą. Dla zaistnienia stanu „władania” nie ma zatem znaczenia, czy wynika ono z posiadania zależnego, czy z przekonania o możliwości dysponowania nieruchomością we własnym imieniu. Śmiałym poglądem, lecz zasadnym w świetle brzmienia ustawy, jest, iż nawet korzystanie przez Agencję z nieruchomości Skarbu Państwa bez żadnego tytułu prawnego może spowodować przejście jej własności na rzecz RARS, o ile wiązałoby się z władaniem nią jak właściciel czy posiadacz zależny. Wydaje się jednak, iż władztwo faktyczne powinno cechować się względną trwałością i polegać co najmniej na rzeczywistej możliwości jego sprawowania nad rzeczą¹⁸. Przejęciu zatem podlegały dotychczasowe nieruchomości należące do Skarbu Państwa, które ówczesna Agencja Rezerw Materiałowych posiadała na podstawie umów najmu, użyczenia czy też w sposób bezumowny. Przewidziana w art. 75 u.r.s. możliwość nabycia własności nieruchomości zbliżona będzie do instytucji zasiedzenia, z uwagi jednak na fakt, iż nie wymaga określonego upływu czasu oraz posiadania samoistnego, aby stwierdzenie faktu nabycia nieruchomości mogło mieć miejsce, jest przedmiotowo znacznie szersza.

Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, w czyjej dyspozycji pozostawały nieruchomości Skarbu Państwa, których własność nabyła Agencja. Zgodnie z definicją kodeksową Skarbem Państwa w stosunkach cywilistycznych nazywamy podmiot praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych¹⁹. Skarb Państwa jest szczególnego rodzaju osobą prawną, nie posiada bowiem jednej siedziby czy organów w klasycznym rozumieniu. W jego imieniu działa szereg jednostek organizacyjnych – tzw. *stationes fisci* – czy organów władzy publicznej²⁰.

¹⁷ Art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), dalej jako k.c.

¹⁸ B. Lackoroński, *Komentarz do art. 336, teza 3*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, 2021, Legalis/el.

¹⁹ Art. 34 k.c.

²⁰ R. Strugała, *Komentarz do art. 34, teza 1*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny*, 2021, Legalis/el.

Zgodnie zaś z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa są organy administracji publicznej lub inne organy i podmioty uprawnione na podstawie przepisów do jego reprezentowania, w tym kierownicy jednostek w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia²¹.

Co istotne, w prowadzonych rozważaniach należy jednak podkreślić, iż ustawa ograniczyła nabycie własności nieruchomości Skarbu Państwa przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, będących dotychczas we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, wyłącznie do nieruchomości niezbędnych do wykonywania zadań statutowych Agencji²². Konieczne dla przejścia własności owej nieruchomości jest zatem spełnienie dwóch przesłanek: przeznaczenie nieruchomości i wykorzystywanie jej do wykonywania zadań wynikających ze statutu RARS oraz fakt, iż nieruchomość jest niezbędna dla potrzeb spełnienia tego celu. Fakt władania nieruchomością Skarbu Państwa przez Agencję, cechujący się elementem fizycznego posiadania rzeczy – *corpus possessionis* – nie przesądza zatem o przejściu jej własności na RARS. Grunt, który był dla przykładu przedmiotem najmu, a który nie był wykorzystywany na cel wynikający ze statutu RARS, nie zmieni właściciela wraz z dniem wejścia w życie ustawy, podobnie jak grunt, którego wykorzystanie wpisuje się w cele statutowe, lecz nie jest dla RARS kluczowy do ich realizacji.

Nabycie niniejszych nieruchomości następuje w sposób nieodpłatny, jak również zwolnione jest z opodatkowania²³. Przejście własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących we władaniu poprzedniczki prawnej RARS, tj. Agencji Rezerw Materiałowych, na jej rzecz, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, miało miejsce automatycznie wraz z dniem 23.02.2021 r. czyli wraz z wejściem w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych.

5. Rola decyzji wojewody

Jak już wyartykułowano, zgodnie z postanowieniami „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych niektóre nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa stały się własnością RARS z dniem wejścia w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych. Nabycie własności przejętych nieruchomości jest stwierdzane przez właściwego wojewodę w drodze decyzji²⁴. Ustalając właściwość wojewody, należy posiłkować się przepisami traktującymi o właściwości miejscowej, w podanym przypadku art. 21 Kodeksu

²¹ Art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).

²² Zadania statutowe RARS precyzyjnie wymienia § 3 i § 4 Statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

²³ Art. 76 u.r.s.

²⁴ Art. 75 ust. 1 u.r.s.

postępowania administracyjnego. Zgodnie z powyższym organ administracji publicznej właściwy w sprawach dotyczących nieruchomości będzie ustalany wedle miejsca jej położenia. Decyzja administracyjna wydawana w omawianym przypadku przez wojewodę jest orzeczeniem organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu – jednostki Skarbu Państwa i w konkretnej sprawie²⁵. Decyzja jest przejawem działania administracji publicznej i aby nie była wadliwa, powinna spełniać wszelkie wymogi prawem określone²⁶. Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie nieruchomości na rzecz RARS nie ma jednakowoż charakteru konstytutywnego – nie tworzy nowego stanu prawnego, a samo przejście własności nieruchomości Skarbu Państwa na Agencję nie jest od niej zależne. Tym samym wydanie decyzji administracyjnej nie jest wymagane, aby fakt zmiany własności nieruchomości należących do jednostek będących we władaniu Agencji miał miejsce. Podkreślenia wymaga, iż jedynym czynnikiem, od którego przejście własności jest zależne, jest wejście w życie ustawy, które miało miejsce w dniu 23 lutego 2021 r., a nabycie własności nieruchomości jest jedynie stwierdzane przez wojewodę w formie decyzji administracyjnej. Decyzja właściwego miejscowo wojewody ma zatem funkcję deklaratoryjną, przez co rozumieć należy, iż sama w sobie nie tworzy ani nie zmienia sytuacji prawnej podmiotów w zakresie przysługującej własności, a jedynie potwierdza określone skutki prawne. W niniejszym przypadku decyzja wydawana przez wojewodę wywołuje skutki *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną, od momentu wejścia w życie ustawy. Jednostka Skarbu Państwa, która utraciła własność nieruchomości, co do zasady dowiaduje się o tym fakcie z niniejszego aktu administracyjnego, można decyzji zatem przypisać również funkcję informacyjną. Podmiotowi będącemu adresatem decyzji wojewody stwierdzającej nabycie nieruchomości na rzecz RARS przysługuje odwołanie od niniejszego rozstrzygnięcia do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa²⁷, jest ona zatem zaskarżalna.

6. Wygaśnięcie praw, którymi obciążona jest przejęta nieruchomość

Nie mniej istotną kwestią, co do jakiej po głębszej analizie ustawy o rezerwach strategicznych z dnia 17 grudnia 2020 r. mogą pojawiać się wątpliwości, jest problema-

²⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, [w:] R. Kędziora, *Wydanie decyzji administracyjnej*, 2017, LEX/el.

²⁶ Elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

²⁷ Zgodnie z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293) odpowiedzialnym za działy administracji rządowej do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

tyka dotychczasowych stosunków prawnych obciążających przejętą przez RARS nieruchomość. Ustanowione na nieruchomości prawa zasadniczo powodują posiadanie zależne przejmowanej nieruchomości występujące po stronie podmiotu uprawnionego. Posiadaniem zależnym określamy władanie rzeczą na podstawie odmiennego od własności tytułu prawnego. Zgodnie z art. 336 k.c. posiadanie zależne może wynikać z takich stosunków jak: użytkowanie, zastaw, najem czy dzierżawa. Ponadto na nieruchomości mogą być ustanowione ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka²⁸. Zauważyć należy, iż powyższy katalog nie jest wyczerpujący, z uwagi bowiem na odmiennie podstawy prawne nieruchomość może także obciążać dla przykładu stosunek użyczenia, służebności czy choćby oddanie w trwałe zarząd. Za słuszne należy uznać, iż każdorazowo przekształcenie posiadania zależnego w posiadanie samoistne powodowało będzie wygaśnięcie dotychczasowego stosunku prawnego ustanowionego na nieruchomości, z którego to stosunku owo posiadanie zależne wynikało. Z sytuacją taką będziemy mieć do czynienia, gdy zobowiązanie, np. umowa najmu czy użyczenia, zawarte zostało pomiędzy jednostką Skarbu Państwa (która utraciła prawo własności owej nieruchomości na rzecz RARS) a ówczesną Agencją Rezerw Materiałowych, ponieważ po przeniesieniu prawa własności nastąpiła kumulacja praw po stronie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a każde z ustanowionych praw obligacyjnych przyznaje posiadaczowi uprawnienia węższe od najszerszego w polskim porządku prawnym – prawa własności. Na poparcie tej tezy przywołać należy stanowisko wyrażone przez W. Szydłę w komentarzu do art. 140 k.c., które stanowi, iż właścicielowi przysługuje najszerszy zakres możliwych uprawnień, wszakże pozostałe prawa podmiotowe (jak na przykład: użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności, hipoteka, najem czy dzierżawa) zawierają jedynie wycinek uprawnień przysługujących właścicielowi danej rzeczy, a więc tylko jakąś wskazaną przez ustawodawcę w definicji określonego prawa część uprawnień właściciela²⁹. Własność jest najpełniejszym prawem rzeczowym, skutecznym *erga omnes*. Właściciel może posiadać rzecz (*ius possidendi*), używać jej (*ius utendi*), czerpać z niej pożytki (*ius fruendi*) oraz rzeczą rozporządzać (*ius abutendi*). Z uwagi na tak szeroki wachlarz uprawnień właścicielskich, ograniczonych jedynie ustawą lub prawami osób trzecich, dalsze trwanie ograniczonego prawa rzeczowego ustanowionego dla obecnego właściciela nieruchomości pozbawiona byłaby sensu. Dla przykładu połączenie roli najemcy i wynajmującego w jednej osobie powodowałoby obowiązek zapłaty czynszu oraz oddania rzeczy do używania samemu sobie, co wydaje się ze wszech miar działaniem nielogicznym.

²⁸ O czym stanowi art. 244 k.c.

²⁹ W. Szydło, *Komentarz do art. 140 Kc, teza 11*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *op. cit.*

Odmiennie i w sposób bardziej skomplikowany wyglądała będzie sytuacja, gdy w przeszłości na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa, a będącej w posiadaniu Agencji Rezerw Materiałowych ustanowione było prawo osoby lub podmiotu trzeciego, dla przykładu służebność przesyłu lub hipoteka. Trwanie tego stosunku i sposoby jego wygaśnięcia będą charakterystyczne dla właściwości każdego z ustanowionych praw odrębnie, na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Podkreślenia wymaga fakt, iż nie w każdym wypadku zmiana właściciela automatycznie powodowała będzie wygaśnięcie stosunku obligacyjnego. Co więcej, częstokroć ustanowione na nieruchomości prawo – np. służebność gruntowa – przypisane jest do nieruchomości i niezależne od podmiotu właściciela. Niekiedy w przypadku woli rozwiązania obciążającego nieruchomości stosunku prawnego niezbędne będzie wypowiedzenie umowy w odpowiednim trybie, wygaśnięcie prawa czy spłata wierzytelności zabezpieczonej hipotecznie, co pozwoli zwolnić nieruchomość ze spoczywającego na niej obciążenia. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 4 i 5 u.r.s.: wierzytelności i zobowiązania Agencji Rezerw Materiałowych stały się wierzytelnościami i zobowiązaniami RARS, a Agencja wstąpiła w prawa i obowiązki Agencji Rezerw Materiałowych oraz stała się odpowiednio stroną lub uczestnikiem umów i porozumień zawartych przez poprzedniczkę.

Trzecią okolicznością, jaką należy mieć na uwadze, jest sytuacja, gdy Agencja Rezerw Materiałowych na podstawie łączącego ją z jednostką Skarbu Państwa stosunku mogła ustanawiać na nieruchomości dalsze prawa. Dobrym przykładem do analizy będzie przypadek podnajmu nieruchomości. Charakterystyczne wówczas zastosowanie będą miały przepisy art. 668 § 2 k.c. stanowiącego, iż stosunek wynikający z zawartej przez najemcę umowy o bezpłatne używanie lub podnajem rozwiązuje się najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku najmu. Tym samym, w związku z ustaniem stosunku najmu, jak zauważono powyżej, na skutek kumulacji ról Agencji, stosunek podnajmu ustanowiony ówczesnie na rzecz podmiotu trzeciego winien wygasnąć z datą 23 lutego 2021 r. Rozważając niniejszy dylemat, nie sposób jednak pominąć rodzących się pytań o możliwość i słuszność przejścia przez RARS nieruchomości rzekomo niezbędnej do realizacji jej celów statutowych, a udostępnionej do władania innemu podmiotowi oraz dylematu, w czyim faktycznym władaniu przejmowana nieruchomość znajdowała się na dzień wejścia w życie ustawy – Agencji Rezerw Materiałowych czy podnajmującego. W ocenie autorki przejście nieruchomości Skarbu Państwa oddanej w posiadanie zależne przez Agencję czyni przejście jej własności bezpodstawnym, z uwagi na brak spełnienia czynnika faktycznego władania rzeczą nieruchomą. Z pewnością przesłanka ta może być wykorzystana do podważenia decyzji wydanej przez wojewodę o stwierdzeniu nabycia własności na rzecz Agencji. Omawiane zagadnienie jest niezwykle ciekawe, wydaje się jednak, iż każdy z przypadków posiadania zależnego występującego na

nieruchomości przejętej przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych powinien być analizowany w sposób indywidualny, z uwagi na jego specyfikę.

7. Podsumowanie

Konkludując, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych stanowi ważną agendę państwową, która odgrywa rolę w zarządzaniu szeroko pojętym bezpieczeństwem państwa w niemożliwych do przewidzenia sytuacjach podniesionego ryzyka czy wystąpienia klęsk żywiołowych. W nadzwyczajnych okolicznościach, niebezpiecznych dla obronności państwa lub zagrażających funkcjonowaniu i życiu ludności, zapewnia zasoby, zwane rezerwami strategicznymi, niezbędne do przetrwania i przezwyciężenia trudności. Ustawodawca, chcąc wyposażać RARS w mienie konieczne do prawidłowego wykonywania jej zadań statutowych, nadał Agencji własność nieruchomości należących uprzednio do Skarbu Państwa, które do dnia wejścia w życie ustawy o rezerwach strategicznych pozostawały we władaniu zlikwidowanej Agencji Rezerw Materiałowych. Przejście własności owych nieruchomości ograniczono tylko do nieruchomości wykorzystywanych na cele statutowe agencji. Co więcej, przejmowane nieruchomości winny być niezbędne do wykonywania tych celów. Przejście własności nieruchomości ma charakter nieodpłatny i nastąpiło automatycznie wraz z dniem wejścia w życie ustawy, tym samym nie jest zależne od wydania decyzji przez właściwego wojewodę. Wspomniana decyzja administracyjna ma charakter informacyjno-deklaratoryjny i przysługuje od niej odwołanie. Ustanowione na przejmowanej nieruchomości prawa wygasają o tyle, o ile ustanowiono je bezpośrednio na rzecz Agencji Rezerw Materiałowych, poprzedniczki prawnej RARS. Teza ta jest właściwa, ponieważ uzyskane przez Agencję prawo własności jest prawem przyznającym możliwie najszersze uprawnienia do dysponowania rzeczą, mieszczące w sobie każdy rodzaj posiadania zależnego. Odmienne sytuacja będzie wyglądała w przypadku praw osób trzecich ustanowionych na nabytych nieruchomościach. Ich wygaśnięcie lub trwanie regulowane jest każdorazowo wedle właściwości stosunku prawnego przepisami odrębnymi.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 255).

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293).
- Zarządzenie Nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 281).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, <https://www.bbn.gov.pl> [dostęp: 28.08.2022r.].

Literatura

- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, [w:] R. Kędziora, *Wydanie decyzji administracyjnej*, 2017, LEX/el.
- Kopyściańska K., *Komentarz do art. 18 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, 2020, LEX/el.
- Lackoroński B., *Komentarz do art. 336, teza 3*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, 2021, Legalis/el.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencje wykonawcze*, „Infos BAS” 2011, nr 17(109).
- Strugała R., *Komentarz do art. 34, teza 1*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny*, 2021, Legalis/el.
- Szlachta A., *Prawne aspekty tworzenia rezerw strategicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 1(33).
- Szydło W., *Komentarz do art. 140 Kc, teza II*, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2021, Legalis/el.
- Talbot C., Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Reilly A., Smullen A., *The Idea of Agency Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, August 2000, https://www.researchgate.net/publication/255596145_The_Idea_of_Agency.
- Wróblewski R., *Elements of the Concept of National Security Management*, “Journals of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities” 2021, vol. 7, no. 1.
- Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*, 23.02.2021, <https://www.rars.gov.pl/?dz=rezerwy-strategiczne>.
- Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, *Podstawy prawne*, 27.08.2021, https://bip.rars.gov.pl/index.php?dz=podstawy_prawne.

ISSN 2450-3932