

Warszawa, 23 kwietnia 2025 r.

dr hab. Filip Elżanowski

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Recenzja pracy doktorskiej mgr. Zbigniewa Jaremko
pod tytułem „Prawne instrumenty wsparcia inwestycji przesyłowych
zapewniające realizację Polityki energetycznej Polski”

I. Wybór tematu pracy

Tematyka pracy doktorskiej jest istotna i aktualna, zwłaszcza w kontekście dynamicznych zmian zachodzących w sektorze energetycznym. Autor podejmuje analizę prawnych mechanizmów wsparcia inwestycji przesyłowych, które stanowią kluczowy element realizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku. Znaczenie tego zagadnienia nie budzi wątpliwości – rozwój infrastruktury przesyłowej jest fundamentem transformacji energetycznej i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Zaletą pracy jest próba oceny skuteczności istniejących instrumentów prawnych w kontekście ich praktycznego zastosowania. Wybór tematu należy ocenić jako trafny, zwłaszcza w perspektywie zmian legislacyjnych oraz wyzwań administracyjnych, z jakimi mierzą się przedsiębiorstwa sektora energetycznego. Autor wskazuje również na kluczowe aspekty wynikające z unijnych regulacji oraz konieczność ich implementacji w polskim systemie prawnym. To podejście pozwala na umiejscowienie problematyki pracy w szerokim kontekście europejskim i krajowym.

II. Konstrukcja rozprawy

Struktura pracy została poprawnie zaplanowana i odpowiada wymogom naukowej dysertacji doktorskiej. Autor dokonał podziału rozprawy na dwie zasadnicze części: teoretyczną i wdrożeniową. Pierwsza część obejmuje dogłębną analizę Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. oraz klasycznych i szczególnych instrumentów prawnych służących wsparciu inwestycji przesyłowych. Dużym atutem jest włączenie do analizy systemu prawnego Republiki Czeskiej, co pozwala na przeprowadzenie porównawczej oceny skuteczności poszczególnych rozwiązań.

Druga część pracy, o charakterze wdrożeniowym, bazuje na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych wśród pracowników sektora energetycznego. Element ten wyróżnia pracę, ponieważ pozwala na skonfrontowanie teoretycznych analiz z rzeczywistością gospodarczą i administracyjną. Wyniki badań są rzetelnie przedstawione i właściwie zinterpretowane, co podnosi wartość merytoryczną pracy.

Każdy rozdział został zakończony syntetycznym podsumowaniem, co ułatwia zrozumienie przedstawionych argumentów i pozwala na usystematyzowanie wniosków. Całość tekstu jest logicznie ustrukturyzowana, a sposób przedstawienia problematyki nie budzi zastrzeżeń.

Pierwsza część składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz podsumowania. Wprowadzenie w sposób prawidłowy określa problem badawczy oraz identyfikuje zagadnienia wymagające analizy. Wskazano w nim zasadniczy cel opracowania jakim jest *„analiza istniejących na gruncie obowiązujących przepisów instrumentów prawnych, które mogą być wykorzystywane przez OSD przy realizacji programów inwestycyjnych przewidzianych w Polityce 2040 r.”*

W pierwszym rozdziale Autor skupił się na zagadnieniu polityki energetycznej. Dokonuje on jego analizy systemowej oraz terminologicznej. Wskazuje charakterystyczne cechy polityki energetycznej oraz przedstawia narzędzia za których pomocą założenia tego dokumentu mogą być realizowane. Ze względu na wybrany temat pracy zagadnienie jest omawiane w kontekście działalności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej.

Rozdział drugi stanowi szczegółową analizę problematyki tytułów prawnych umożliwiających posadowienie urządzeń przesyłowych na cudzej nieruchomości. Autor skoncentrował się na zestawieniu różnych instrumentów prawnych dostępnych dla przedsiębiorstw przesyłowych, zwracając uwagę na ich trwałość oraz skuteczność. Dokonał również analizy tzw. klasycznych instrumentów wsparcia inwestycji przesyłowych w sieciach dystrybucyjnych. Wskazał, że na potrzeby opracowania przyjął, że przez takie instrumenty rozumie się *„instytucje prawne przewidziane w przepisach prawa cywilnego i prawa administracyjnego powszechnie wykorzystywane przez przedsiębiorców przesyłowych w celu uzyskania prawa do korzystania z nieruchomości na potrzeby istniejących lub projektowanych urządzeń.”* Podstawowym wnioskiem płynącym z analizy jest podkreślenie, że umowy obligacyjne – poza specyficznym przypadkiem umowy najmu – nie zapewniają przedsiębiorcom trwałego tytułu prawnego do nieruchomości. Według autora kluczową rolę odgrywa natomiast służebność przesyłu oraz decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., które stanowią podstawy do korzystania z cudzej nieruchomości. Autor w sposób rzetelny przedstawia procedury związane zarówno z ustanowieniem służebności przesyłu na drodze sądowej, jak i uzyskaniem decyzji administracyjnej. Jednocześnie wskazuje, że postępowanie sądowe może trwać nawet kilka lat, co stanowi istotną barierę dla przedsiębiorców przesyłowych. Pozytywnie należy ocenić zaproponowaną przez Autora, w kontekście ewentualnych zmian legislacyjnych, instytucję postanowienia wstępnego, które

przyspieszyłoby proces uzyskania prawa do wejścia na nieruchomość. Ważnym aspektem poruszonym w analizie jest również kwestia rekompensaty. Autor wskazuje na różnice między wynagrodzeniem za ustanowienie służebności przesyłu a odszkodowaniem związanym z decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. Prawidłowo wskazuje, że odszkodowanie nie obejmuje rekompensaty za dalsze korzystanie z nieruchomości, lecz jedynie za ewentualną utratę jej wartości.

Trzeci rozdział został poświęcony analizie wpływu nowelizacji specustawy przesyłowej na proces inwestycyjny w sektorze dystrybucji energii elektrycznej. Autor zauważa, że rozszerzenie zakresu specustawy na wybrane sieci dystrybucyjne wynika z potrzeby przyspieszenia realizacji strategicznych inwestycji, zgodnie z założeniami Polityki Energetycznej Polski 2040. Autor twierdzi, że kluczową zmianą w zakresie inwestycji towarzyszących, stanowiących zadania inwestycyjne w sieciach dystrybucyjnych o napięciu równym lub wyższym niż 110 kV było zastąpienie dotychczasowego, wieloetapowego procesu pozwoleńowego jedną kompleksową decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Zwraca uwagę, że decyzja ta nie tylko ułatwia przygotowanie inwestycji, ale również upraszcza proces wywłaszczenia, przyznając inwestorowi prawo użytkowania wieczystego nieruchomości z mocy prawa. Istotnym zagadnieniem poruszonym w rozdziale jest także analiza inwestycji priorytetowych, które – jak podkreśla autor – stanowią mechanizm wspierający rozwój sieci dystrybucyjnej poprzez system zachęt regulacyjnych. Wskazuje, że wprowadzenie tego rozwiązania ma na celu spójne powiązanie polityki energetycznej państwa z planami inwestycyjnymi operatorów systemów dystrybucyjnych.

Czwarty rozdział koncentruje się na badaniu prawnych aspektów przygotowania inwestycji przesyłowych, ze szczególnym uwzględnieniem roli analizy potrzeb i wymagań w procesie zakupowym operatorów systemów dystrybucyjnych. Autor zauważa, że choć analiza ta nie jest obowiązkowa, jej stosowanie może znacząco usprawnić realizację inwestycji. Szczególną uwagę poświęcono masowej wymianie liczników energii elektrycznej na liczniki zdalnego odczytu. Autor twierdzi, że brak specjalnych regulacji prawnych w tym zakresie stawia przed OSD wyzwania związane z organizacją zakupów i finansowaniem. Podkreśla, że przeprowadzenie analizy potrzeb pozwala na lepsze planowanie przetargów, minimalizację ryzyk oraz optymalizację kosztów.

Piąty rozdział porównuje podejście do polityki energetycznej oraz regulacji dotyczących inwestycji przesyłowych w Polsce i Czechach. Autor zauważa, że oba systemy prawne wykazują istotne podobieństwa – polityki krajowe są przyjmowane na poziomie rządowym, a kluczowe kwestie inwestycyjne regulują odrębne ustawy. Wskazuje jednak, że czeskie prawo wprowadza koncepcje terytorialne na poziomie krajów samorządowych i stolicy oraz fakultatywnie – na poziomie gmin lub dzielnic stołecznych, przy założeniu hierarchicznej zgodności tych aktów, co odróżnia je od polskiego modelu. Autor trafnie zauważa, że w zakresie pozyskiwania tytułów prawnych do inwestycji przesyłowych rozwiązanie legislacyjne przyjęte w prawie czeskim obejmuje całokształt inwestycji

realizowanych w działalności operatorów systemów dystrybucyjnych, natomiast w prawie polskim w przypadku braku planu miejscowego inwestycja przesyłowa wymaga każdorazowo oceny pod kątem definicji celu publicznego zawartych w dwóch aktach prawnych. Co więcej skazuje on, że istotną różnicą w zakresie pozyskiwania tytułów prawnych do inwestycji jest czeski, jednolity mechanizm administracyjnego ustanawiania służebności użytkowej, w przeciwieństwie do dualizmu istniejącego w Polsce. Zwraca także uwagę na usprawnienia wynikające z czeskiej regulacji stref ochronnych oraz rozwiązania kolizji inwestycyjnych, które w Polsce opierają się głównie na swobodzie umów.

Druga część dysertacji, pełniąca funkcję wdrożeniową, prezentuje dwa kluczowe etapy badań przeprowadzonych przez Autora. Pierwszy z nich obejmował realizację szczegółowego badania ankietowego. Jego celem było zidentyfikowanie różnic w praktyce postępowania poszczególnych komórek inwestycyjnych w różnych lokalizacjach i wpływ tych różnic na efektywność pozyskiwania tytułów prawnych oraz ocena funkcjonowania poszczególnych instytucji jako instrumentów wsparcia inwestycji przesyłowych. Autor przedstawił w pracy zakres zadawanych pytań oraz wyprowadzone, na podstawie odpowiedzi, wnioski. Brak jest jednak informacji o wielkości grupy badawczej. Na podstawie uzyskanych wyników, w drugiej części pracy Autor opracował projekt nowej regulacji wewnętrznej dla przedsiębiorstwa swojego pracodawcy. Dokument ten, bazując na konkluzjach wyciągniętych z pierwszego etapu badań, precyzyjnie określa zasady pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości, stanowiąc istotny element doskonalenia procedur wewnętrznych przedsiębiorstwa.

Przedstawiony projekt wewnętrznej regulacji, choć poprawny pod względem strukturalnym i oparty na znanych rozwiązaniach funkcjonujących w podobnych organizacjach, nie wnosi niestety dostatecznego poziomu nowości ani oryginalności, który byłby pożądanym na etapie rozprawy doktorskiej. Projekt bazuje już na istniejącym dokumencie, co w rzeczywistości czyni go aktualizacją istniejących wytycznych. Zastosowane mechanizmy oraz proponowane rozwiązania, choć niewątpliwie funkcjonalne, mają charakter raczej odtwórczy i nie przekraczają ram ugruntowanych schematów. Co więcej wydaje się, że projekt wewnętrznych regulacji nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z pozyskiwaniem tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń. Przedstawione w wynikach badania ankietowego trudności pracowników przedsiębiorstwa, w którym jest zatrudniony Autor, obejmują takie zagadnienia jak zróżnicowane podejście sądów oraz organów administracji, błędne stosowanie niektórych przepisów, jak i również przewlekłość postępowania. Wydaje się, że bardziej odpowiednim narzędziem, rozwiązującym wskazane problemy, byłyby akty prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. W obecnej formie projekt stanowi raczej staranne opracowanie praktyczne niż oryginalny wkład w rozwój wiedzy teoretycznej czy praktyki organizacyjnej.

III. Ocena pracy. Uwagi szczegółowe

1. Autor wskazuje, że „z perspektywy odbiorcy końcowego w praktyce zasada TPA sprowadza się do możliwości dokonywania zakupów energii elektrycznej i usług dystrybucji energii bądź w oparciu o jedną umowę (kompleksową) albo w oparciu o dwie osobne umowy (sprzedaży oraz dystrybucyjną)”. Twierdzenie co do zasady jest prawdziwe jednak nie jest to jedyny aspekt zasady TPA mający wpływ na odbiorcę końcowego. Podstawowym przejawem tej zasady jest możliwość zmiany sprzedawcy przewidziana w art. 4j ustawy – Prawo energetyczne. Pominięcie tej kwestii może mylnie sugerować, że to umowa kompleksowa jest jedynym odzwierciedleniem zasady TPA w polskim systemie prawa energetycznego.
2. Autor odwołuje się do licznych aktów prawa, w tym prawa unijnego. Nie wszystkie odwołania są jednak prawidłowe lub wystarczająco klarownie opisane. Przykładowo, na str. 24 pracy autor jako „genezę oddzielenia operatorów systemów dystrybucyjnych od podmiotów prowadzących inne rodzaje działalności na rynku energii” wskazuje art. 30 ust. 2 dyrektywy 2003/54/WE. Przepis ten upoważnia państwa członkowskie do odroczenia wykonania art. 15 ust. 1 tejże dyrektywy do dnia 1 lipca 2007 r. Ma on więc charakter przejściowy i określa możliwość odłożenia w czasie obowiązku dotyczącego rozdziału operatorów systemów dystrybucyjnych od innych działalności rynkowych. Wydaje się, że trafniejszym przepisem zawartym w omawianej dyrektywie 2003/54/WE stanowiącym podstawę unbundlingu jest, przywołany w art. 30 ust.2 – art. 15 dyrektywy 2003/54/WE.
3. Na szczególną uwagę zasługuje część pracy dotycząca trwałości tytułów prawnych, takich jak służebność przesyłu oraz decyzja administracyjna, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Autor precyzyjnie wyjaśnia ich znaczenie oraz możliwe konsekwencje prawne dla przedsiębiorstw energetycznych, wskazując jednocześnie na luki i potencjalne problemy wynikające z obowiązujących regulacji.
4. Cennym elementem pracy jest również analiza trudności administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Autor wskazuje na istotne bariery prawne, które mogą opóźniać realizację inwestycji przesyłowych, co stanowi jeden z kluczowych problemów transformacji energetycznej. Wskazanie możliwych kierunków zmian legislacyjnych w celu usprawnienia procesów inwestycyjnych jest dodatkowym atutem dysertacji.
5. Autor twierdzi „że wyznaczony OSD jest podmiotem prawa prywatnego, prowadzącym przedsiębiorstwo energetyczne, w skład którego wchodzi koncesja na prowadzenie działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej oraz tytuł prawny do sieci dystrybucyjnej wynikający wprost z prawa własności albo z umowy powierzającej pełnienie obowiązków operatora”. Fragment ten zawiera nieścisłości terminologiczne i może prowadzić do błędnej interpretacji. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 12 ustawy – Prawo energetyczne przedsiębiorstwo energetyczne to podmiot prowadzący działalność gospodarczą, między innymi w zakresie dystrybucji energii. Oznacza to, że operator systemu dystrybucyjnego jest przedsiębiorstwem

energetycznym, a nie podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo energetyczne, jak sugeruje analizowany fragment.

6. Praca zawiera następujące stwierdzenie: *„Z chwilą połączenia w sposób trwały z siecią urządzeń przedsiębiorstwa urządzenia, jako jego części składowe, stają się przedmiotem własności tej osoby, która jest właścicielem przedsiębiorstwa.”*. Jest ono nieprecyzyjne ponieważ sugeruje, że urządzenia stają się własnością osoby będącej właścicielem przedsiębiorstwa, co może prowadzić do mylnego przekonania, że chodzi o osobę fizyczną. W rzeczywistości większość przedsiębiorstw energetycznych działa w formie spółek handlowych (np. spółek akcyjnych lub z ograniczoną odpowiedzialnością), które posiadają zdolność prawną. W związku z tym właścicielem urządzeń sieciowych nie jest konkretna osoba fizyczna, lecz sama spółka jako oddzielny podmiot prawa.
7. Za szczególnie interesujący należy uznać wniosek *de lege ferenda* dotyczący wprowadzenia możliwości wydania postanowienia wstępnego w postępowaniu nieprocesowym w zakresie postępowania o ustanowienie służebności przesyłu dla projektowanych urządzeń. Autor zaproponował dodanie dodatkowego przepisu w rozdziale 5 działu III tytułu II księgi drugiej części pierwszej k.p.c. o następującym brzmieniu: *„W sprawach o ustanowienie służebności przesyłu dotyczących żądania przedsiębiorcy, który zamierza wybudować urządzenia na nieruchomości, sąd, uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie, wydaje postanowienie wstępne. W postanowieniu wstępnym sąd upoważni przedsiębiorcę do wejścia na nieruchomość, która ma być obciążona służebnością przesyłu, oraz do wykonania na niej robót związanych z wybudowaniem na tej nieruchomości urządzeń, których dotyczy żądanie. W razie przeszkód stawianych przez innych uczestników, sąd - w postanowieniu wstępnym lub w postanowieniu oddzielnym - może wydać stosowne nakazy lub zakazy. Rozstrzygnięcie co do wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu, jak również rozstrzygnięcie co do kosztów, może zapaść dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia wstępnego.”*.
Postawienie wniosku *de lege ferenda* oraz jednocześnie zaproponowanie brzmienia nowego przepisu należy ocenić bardzo pozytywnie. Przepis co do zasady jest poprawny merytorycznie. Zawiera on jednak kilka nieścisłości, które mogłyby w praktyce powodować rozbieżności interpretacyjne. Przykładowo, wątpliwość budzi pojęcie *„przedsiębiorcy który zamierza wybudować urządzenia na nieruchomości”*. Nie jest klarowne co należy rozumieć przez zamiar przedsiębiorcy i jak ma on zostać udowodniony. Podobne wątpliwości pojawią się przy pojęciu *„przeszkód stawianych przez innych uczestników”*.
8. Autor słusznie wyciągnął wniosek, że *„w związku z tym brak odesłania w przepisach regulujących te instytucje do odpowiedniego stosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. oznacza dopuszczalność ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości państwowej na rzecz jednostki organizacyjnej innej niż statio fisci Skarbu Państwa.”* Należy jednak zauważyć, że

pogląd ten istnieje już judykaturze, co powinno zostać wskazane – por. postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. I OSK 3024/15.

9. Autor stwierdził, że „przez Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej rozumie się ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.” Zdanie to nie jest prawdziwe. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz minister właściwym do spraw aktywów państwowych to dwa niezależne od siebie podmioty. Pełnomocnik jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 12a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne) i odpowiada za nadzór nad strategiczną infrastrukturą energetyczną. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w zw. z art. 12a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, może nim być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym - wojewoda.
10. Autor, co do zasady, rzetelnie przedstawia podstawowe pojęcia i definicje, koncentrując się na wiernym przytoczeniu literatury oraz orzecznictwa. Jego podejście cechuje się starannością i dbałością o merytoryczną poprawność. Wadą pracy jest mała ilość autorskich wniosków oraz ocen. Pomimo braków w tym zakresie obiektywne ujęcie tematu sprawia, że tekst stanowi bazę do dalszych rozważań i analiz.
11. Autor w wielu przypadkach przytacza różne stanowiska doktryny, co stanowi niewątpliwy atut pracy, pozwalając czytelnikowi na szerokie spojrzenie na omawiane zagadnienie. Jednakże nie dokonuje on własnej oceny ani nie wskazuje, który z przedstawionych poglądów uważa za najbardziej trafny. Takie podejście zapewnia obiektywność i rzetelność opracowania, choć jednocześnie może pozostawić pewien niedosyt w zakresie autorskiej refleksji i oceny tematu.

IV. Ocena formalna rozprawy

Praca jest poprawnym pod względem terminologicznym i merytorycznym. Struktura bibliografii oraz przypisów jest prawidłowa, a autor wykorzystał szeroki zakres źródeł, obejmujących jednak głównie polskie publikacje.

Autor dysertacji zastosował różnorodne metody badawcze, które zostały dobrane adekwatnie do założeń pracy oraz postawionych hipotez. W ramach realizacji celu rozprawy oraz weryfikacji przyjętych tez wykorzystał metodę formalno-dogmatyczną, prawno-ekonomiczną, prawno-porównawczą oraz badanie ankietowe. Dobór metod badawczych należy ocenić jako trafny i dobrze uzasadniony, a ich zastosowanie przyczyniło się do wysokiej wartości merytorycznej pracy. Autor wykazał się umiejętnością wykorzystania narzędzi badawczych adekwatnych do specyfiki analizowanego zagadnienia, co świadczy o jego kompetencjach naukowych oraz rzetelności podejścia badawczego.

Atutem pracy jest część wdrożeniowa, ponieważ stanowi przełożenie teoretycznych rozważań na praktyczny dokument przedsiębiorstwa energetycznego jakim są „Wytyczne dotyczące nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości, w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.”

V. Wnioski

Praca doktorska Zbigniewa Jaremko jest starannie przygotowanym opracowaniem dotyczącym prawnych mechanizmów wspierających inwestycje przesyłowe. Autor wykazał się głęboką znajomością tematu, umiejętnością analizy aktów prawnych oraz zdolnością do formułowania praktycznych rekomendacji. W przedstawionej pracy dostrzegalny jest wysoki poziom staranności w opracowaniu materiału oraz umiejętność syntetyzowania istniejących rozwiązań. Niemniej jednak, należy zauważyć, że praca ta w niewystarczającym stopniu zawiera autorskie przemyślenia i oryginalne refleksje autora. Brakuje pogłębionej, krytycznej analizy proponowanych rozwiązań oraz wyraźnie zarysowanej perspektywy własnej, która byłaby świadectwem samodzielności badawczej.

Niemniej jednak atutem pracy jest interdyscyplinarne podejście, łączące analizę prawną z aspektami ekonomicznymi oraz praktyką funkcjonowania sektora energetycznego. Uwzględnienie zarówno perspektywy krajowej, jak i porównawczej (w kontekście Czech) sprawia, że praca stanowi kompleksowe studium problematyki.

Podsumowując, rozprawa zasługuje na pozytywną ocenę. Zawarte w niej analizy i wnioski mogą być pomocne nie tylko dla teoretyków prawa, ale także dla praktyków zajmujących się realizacją inwestycji przesyłowych. Rekomenduję dopuszczenie pracy do dalszych etapów postępowania awansowego.