

Kraków, 10 czerwca 2025 r.

dr hab. Tomasz Długosz
Uniwersytet Jagielloński
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
i Polityki Gospodarczej
t.dlugosz@uj.edu.pl
tel. 501 029 349



Recenzja

**rozprawy doktorskiej mgr Zbigniewa Jaremko pt. „Prawne instrumenty wsparcia inwestycji przesyłowych zapewniające realizację Polityki energetycznej Polski”,
przygotowanej pod kierunkiem prof. UŚ dr. hab. Mirosława Pawelczyka**

I. Przedmiot i cel pracy

Recenzowana rozprawa podejmuje zagadnienia z pogranicza prawa energetycznego oraz prawa dotyczącego realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności prawa związanego z gospodarowaniem gruntami na potrzeby inwestycji sieciowych w energetyce.

Autor wychodzi z założenia, że prowadzenie działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych jest nierozzerwalnie związane z istnieniem i rozwojem infrastruktury technicznej, zwłaszcza sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, które stanowią podstawowy element funkcjonowania systemów elektroenergetycznych. Definiuje pojęcie inwestycji przesyłowej jako nabywanie przez przedsiębiorstwo energetyczne, działające w zakresie przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej, aktywów i praw oraz wykonywanie – samodzielnie lub za pośrednictwem innych podmiotów – niezbędnych usług i robót w celu oddania do użytkowania obiektu stanowiącego element sieci elektroenergetycznej. Następnie Autor zwraca uwagę na specyficzny status przedsiębiorstw energetycznych eksploatujących sieci służące do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i podejmuje problematykę regulacji prawnych, które mają umożliwić lub usprawniać realizację wspomnianych inwestycji. Ostatecznie jednak Autor skupia się na problematyce pozyskiwania praw do nieruchomości, na których mają być prowadzone inwestycje przesyłowe. Trafnie zauważa, że skuteczne uzyskiwanie tytułów prawnych do takich nieruchomości stanowi jedno z kluczowych

wyzwań dla przedsiębiorstw energetycznych, zwłaszcza tych posiadających status operatorów systemów dystrybucyjnych. Wychodzi z założenia, że trudności w tym zakresie mogą prowadzić do istotnych opóźnień inwestycyjnych, co z kolei może skutkować niewykonaniem założeń polityki energetycznej państwa, określonej w rządowym dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2040 roku”.

Jak wskazano, w rozprawie skoncentrowano się na kwestii pozyskiwania praw do nieruchomości przez operatorów systemów dystrybucyjnych, choć w pewnym zakresie poruszane są również inne zagadnienia związane z realizacją inwestycji przesyłowych. W szczególności omawiane są kwestie związane z udzielaniem przez operatorów systemów dystrybucyjnych zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane w związku z budową i oddaniem do eksploatacji infrastruktury sieciowej, a także znaczenie kwalifikacji inwestycji przesyłowych jako inwestycji priorytetowych w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm., dalej „P.e.”) oraz znaczenie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1199, dalej: „specustawa przesyłowa”). W związku z tym Autor zajmuje się między innymi analizą potrzeb i wymagań w procesie udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane przez operatorów systemów dystrybucyjnych, statusem tych operatorów jako zamawiających w rozumieniu przepisów prawa zamówień publicznych, zakresem zastosowania specustawy przesyłowej oraz szczególnymi rozwiązaniami proceduralnymi zawartymi w tej ustawie.

W ramach wyżej wskazanego obszaru badawczego Autor formułuje pytania dotyczące obowiązujących regulacji i dokonuje stosownych ustaleń. Koncentrując się na tzw. instrumentach prawnych związanych z uzyskaniem prawa do nieruchomości, Autor zauważa, że pozyskiwanie tytułów prawnych do nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji energetycznych jest możliwe zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i administracyjnego. Jego zdaniem oba porządki prawne wzajemnie na siebie oddziałują, tworząc w pierwszej kolejności mechanizmy umożliwiające ugodowe nabycie tytułu prawnego, a w przypadku braku porozumienia – pozwalając na jego uzyskanie przez przedsiębiorstwo energetyczne wbrew woli właściciela lub innych osób uprawnionych do nieruchomości. Autor stawia sobie za cel porównanie tych instrumentów pod kątem ich przydatności dla potrzeb inwestycyjnych operatorów systemów dystrybucyjnych oraz sformułowanie wniosków, które posłużą realizacji dalszego celu praktycznego, jakim jest wdrożenie wyników przeprowadzonych badań.

W ramach podjętej w pracy problematyki badawczej dostrzegam wiele interesujących zagadnień naukowych, co sprawia, że sam wybór tematu oceniam wysoko. Na szczególną

uwagę zasługują badania dotyczące regulacji prawnych zawartych w specustawie przesyłowej, która – mimo rosnącego znaczenia – nie doczekała się dotąd pogłębionej analizy w doktrynie prawa. Przepisy tej ustawy pozostają w relacji z regulacjami ogólnego reżimu prawnego dotyczącego budowy i eksploatacji infrastruktury sieciowej, co rodzi liczne problemy interpretacyjne i praktyczne, a jednocześnie stwarza wartościową przestrzeń do refleksji teoretycznoprawnej. Nie mam wątpliwości, że zagadnienia podjęte w pracy mogą stanowić przedmiot wartościowych badań naukowych, a zarazem mają duże znaczenie praktyczne, ponieważ dotyczą inwestycji w infrastrukturę przesyłową i dystrybucyjną, realizowanych w interesie publicznym i mających – z perspektywy funkcjonowania państwa i społeczeństwa – wręcz charakter strategiczny.

Zwraca jednak uwagę, że pracy zdecydowano się nie koncentrować na aspektach naukowych, lecz na stronie praktycznej, ponieważ rozprawa ma charakter pracy wdrożeniowej w rozumieniu art. 187 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.; dalej: „P.szkol.wyż.”). Przedmiotem takiej pracy jest „wdrożenie”, czyli zastosowanie wyników badań naukowych, a jej przygotowanie odbywa się we współpracy z konkretnym przedsiębiorstwem (§ 5 ust. 1 załącznika do uchwały nr 488 Senatu Uniwersytetu Śląskiego z dnia 23 stycznia 2024 r.). W związku z tym recenzowana praca składa się z dwóch części: teoretycznej oraz wdrożeniowej. Część wdrożeniowa obejmuje badanie ankietowe przeprowadzone wśród pracowników „obszaru inwestycji przedsiębiorstwa OSD” (nazwa przedsiębiorstwa nie została podana) oraz projekt zmiany dokumentu wewnętrznego spółki TAURON Dystrybucja S.A. pod tytułem „Wytyczne dotyczące nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.”. Wskazany dokument z wytycznymi obowiązuje w TAURON Dystrybucja S.A. od 2015 roku, a celem Autora stało się dostosowanie jego treści do ustaleń wynikających z przeprowadzonych badań.

Praca doktorska o charakterze wdrożeniowym ma przede wszystkim charakter aplikacyjny. Jej celem nie jest oryginalne rozwiązywanie problemu naukowego, lecz zastosowanie autorskich rozwiązań w określonej sferze gospodarczej lub społecznej. Z art. 187 ust. 2 P.szkol.wyż. wynika, że przedmiotem takiej rozprawy doktorskiej powinno być „oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej”. Jest problematyczne, czy udziałem takiej pracy doktorskiej powinno być również oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, w związku z którym nastąpi później zaproponowanie „oryginalnego rozwiązania” w sferze gospodarczej czy społecznej. Taki pogląd wyraża Krzysztof Ślęzak, jednak nie jestem do niego przekonany,

biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 187 ust. 2 P.szkol.wyż. Niewątpliwie jednak rozwiązanie aplikacyjne zaproponowane w doktoracie wdrożeniowym musi być dostosowane do aktualnych, konkretnych potrzeb, a ponadto powinno mieć charakter autorski i oryginalny. Moim zdaniem wynika to jednoznacznie z treści art. 187 ust. 2 P.szkol.wyż.

II. Tytuł i konstrukcja pracy

Tytuł pracy nie do końca odzwierciedla zakres przeprowadzonych badań. Po pierwsze, można stwierdzić, że praca dotyczy nie tyle realizacji inwestycji przesyłowych, ile raczej pozyskiwania praw do dysponowania nieruchomościami na potrzeby realizacji takich inwestycji. Kwestie niezwiązane z pozyskiwaniem praw do gruntów zostały podjęte w bardzo ograniczonym zakresie. Po drugie, praca koncentruje się nie tyle na środkach czy instrumentach wsparcia, ile raczej na środkach czy instrumentach regulujących dostęp do gruntów sieciowych przedsiębiorstw energetycznych dla potrzeb realizacji inwestycji przesyłowych. Różnica jest subtelna, ale nie bez znaczenia, ponieważ należy odróżnić funkcję państwa polegającą na wspieraniu gospodarki, związaną, jak sądzę, z planowaniem gospodarczym, od funkcji polegającej na jej regulowaniu czy regulowaniu działalności gospodarczej¹.

Praca została podzielona na dwie zasadnicze części: teoretyczną oraz wdrożeniową. Całość poprzedza wstęp, w którym przedstawiono okoliczności powstania rozprawy doktorskiej. Część pierwsza – teoretyczna – obejmuje wprowadzenie, w którym wyjaśniono podstawowe pojęcia, sformułowano cel badawczy, zaprezentowano strukturę pracy i zastosowane metody badawcze, po czym następują rozdziały merytoryczne, w których omówiono:

- dokument strategiczny „Polityka energetyczna Polski do 2040 roku” w kontekście realizacji inwestycji przesyłowych,
- środki prawne służące nabywaniu tytułów prawnych do nieruchomości w celu realizacji inwestycji przesyłowych, w tym również wynikające z tzw. specustawy przesyłowej,
- status operatora systemu dystrybucyjnego (OSD) w kontekście przepisów prawa zamówień publicznych,
- analizę potrzeb i wymagań w zakresie udzielania zamówień w związku z inwestycjami przesyłowymi,

¹ Podobnie K. Horubski, Wspieranie gospodarki w: System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze (R Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Wyd. 2, Warszawa 2018, s. 791.

- środki realizacji inwestycji przesyłowych zawarte w prawie czeskim,
- realizację inwestycji priorytetowych w rozumieniu art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (P.e.),

Rozdział pierwszy kończy się podsumowaniem, w którym przedstawiono najistotniejsze ustalenia wynikające z przeprowadzonych badań.

Na część drugą pracy – część wdrożeniowa – składa się:

- omówienie wyników badań ankietowych, przeprowadzonych w ramach doktoratu (bez załączonych kwestionariuszy),
- analiza propozycji zmian w dokumencie pt. „Wytyczne dotyczące nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.”,
- projekt jednolitego tekstu zmodyfikowanych Wytycznych, o których mowa wyżej.

W odniesieniu do konstrukcji rozprawy można zgłosić jedną zasadniczą uwagę krytyczną. W pracy brakuje rozdziału, w którym kompleksowo, z odniesieniem do działalności TAURON Dystrybucja S.A., zostałby przedstawiony cały proces realizacji inwestycji przesyłowej, obejmujący wszystkie etapy realizacji tego rodzaju przedsięwzięcia. Brak takiego elementu utrudnia, a wręcz uniemożliwia ocenę znaczenia zarówno samych „Wytycznych dotyczących nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.”, jak i zawartej w pracy propozycji wdrożeniowej. Co prawda, w pracy wskazano, że Wytyczne obejmują zarówno proces pozyskiwania tytułów prawnych do istniejących urządzeń wchodzących w skład sieci dystrybucyjnej, jak i do urządzeń planowanych do włączenia do tej sieci w ramach realizowanych inwestycji (s. 251). Podkreślono również, że dokument ten ma stanowić swoistą „mapę drogową” dla jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie nabywania praw do nieruchomości (s. 239). Niemniej jednak, bez odpowiedniego osadzenia Wytycznych w szerszym kontekście realizacji inwestycji przez TAURON Dystrybucja S.A., trudno uchwycić praktyczne znaczenie zaproponowanych zmian oraz ocenić oryginalność przedstawionego rozwiązania. Co więcej, treść Wytycznych – wbrew twierdzeniom Autora – wskazuje, że ich regulacje dotyczą wyłącznie nabywania praw do korzystania z nieruchomości.

III. Merytoryczna zawartość pracy

W zakresie podjętego przedmiotu badań analizy przeprowadzone w pierwszej części rozprawy należy ocenić jako merytorycznie poprawne. Choć mogłyby one być bardziej pogłębione oraz

opierać się na szerszej literaturze przedmiotu, to jednak prezentują spójny i poprawny tok rozumowania. Autor szczegółowo omawia różne instrumenty prawne służące pozyskiwaniu praw do nieruchomości objętych inwestycją przesyłową, dokonując poprawnej analizy obowiązujących przepisów oraz formułując logiczne wnioski. Są w tej części interesujące rozważania i wnioski badawcze, dotyczące między innymi: doniosłości prawnej polityki energetycznej państwa z art. 15a P.e. (s. 65), wykonalności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej (s. 157) oraz trudności związanych z kwalifikacją danego przedsięwzięcia jako strategicznej inwestycji w zakresie sieci dystrybucyjnych w przypadku sztywnego przyjęcia kryterium technicznego odnoszącego się do napięcia powyżej 400 V (s. 171). Szczególnie interesujące są rozważania dotyczące ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (specustawy przesyłowej), która jest stosunkowo słabo zbadanym elementem polskiego prawa energetycznego. Interesujące są rozważania Autora dotyczące prawa czeskiego oraz szczególnych rozwiązań przyjętych w tym systemie prawnym, które ułatwiają naszym południowym sąsiadom realizację inwestycji infrastrukturalnych w sektorze energetycznym (art. 241 i n.). Niewątpliwie przedstawienie rozwiązań przyjętych przez Czechów w celu zmierzenia się z tym samym problemem stanowi cenne uzupełnienie pracy.

W rozprawie pojawiają się również tezy kontrowersyjne lub takie, które mogą być przedmiotem merytorycznej polemiki. Przykładem jest twierdzenie, iż polityka energetyczna państwa w rozumieniu art. 15a P.e. ma charakter niewładczy, że może być jedynie traktowany jako akt o charakterze planistycznym i kierunkowym (s. 40). Obecność takich tez w pracy nie stanowi zarzutu, ponieważ mogą się one pojawić w pracy naukowej, o ile są poparte wystarczająco pogłębioną argumentacją. W związku z tym należy stwierdzić, że istnieją również kwestie, które wymagałyby pogłębienia w pracy, na przykład okoliczności, od których zależy, czy operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD) są obowiązani stosować prawo zamówień publicznych jako zamawiający sektorowi. Ogólnie rzecz biorąc, Autor rozprawy prezentuje wiedzę teoretyczną odpowiednią dla kandydata do stopnia naukowego i, jak sądzę, posiada zdolność do prowadzenia pracy naukowej. Natomiast nie dostrzegam w pierwszej części pracy oryginalnego rozwiązania problemu naukowego. Rozumiem jednak, że nie taki był cel pracy, skoro ma ona charakter wdrożeniowy i przeprowadzone badania naukowe miały stanowić jedynie podstawę do wypracowania oryginalnego rozwiązania praktycznego, co jest zgodne z celem doktoratu wdrożeniowego.

Przechodząc zatem do części wdrożeniowej pracy, należy stwierdzić, że nie pozwala ona na jednoznaczne stwierdzenie, iż zaproponowane w niej rozwiązanie jest w określonej sfery

gospodarczej lub społecznej - związanej z funkcjonowaniem TAURON Dystrybucja S.A. – oryginalnym, swoistym zastosowaniem wyników badań. Owszem zaprezentowano propozycje zmian w dokumencie „Wytyczne dotyczące nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.”, jednak nie jestem w stanie stwierdzić, czy z perspektywy tego przedsiębiorstwa i jego potrzeb są to zmiany na tyle poważne i na tyle nieszablonowe, by można było uznać, że cel doktoratu wdrożeniowego został osiągnięty. Pojawia się w tym kontekście pytanie, na czym powinna polegać w pracy oryginalność rozwiązania w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej. Uważam, że takie rozwiązanie powinno stanowić nieoczywistą odpowiedź na istotny problem lub istotne problemy występujące w danej rzeczywistości gospodarczej bądź społecznej. W przypadku omawianej pracy oznacza to, że powinno przyczyniać się do rozwiązania konkretnego problemu dotyczącego TAURON Dystrybucja S.A., jego klientów lub kontrahentów. W pracy nie omówiono jednak całościowo sposobu realizacji inwestycji przesyłowych w TAURON Dystrybucja S.A. ani problemów, z jakimi to przedsiębiorstwo boryka się przy pozyskiwaniu praw do gruntu. W związku z tym nie mogę uznać, że zaproponowana zmiana „Wytycznych dotyczących nabywania tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń TAURON Dystrybucja S.A.” rzeczywiście rozwiązuje problem praktyczny doniosły z perspektywy tego przedsiębiorstwa. Bez pełnego przedstawienia procesu realizacji inwestycji przesyłowych w przedsiębiorstwie, którego dotyczy wdrożenie, oraz związanych z nim trudności dotyczących pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości, nie można ocenić ani praktycznej użyteczności zaproponowanego rozwiązania, ani jego oryginalności. Należy uczciwie przyznać, że w pracy podjęto próbę identyfikacji problemów występujących w TAURON Dystrybucja S.A. Służyło temu, jak sądzę, przeprowadzone badanie ankietowe, które jednak — moim zdaniem — nie przyniosło istotnych rezultatów. Wyniki tego badania nie wskazują, że źródłem problemów przedsiębiorstwa jest treść samych Wytycznych, do których odnosi się proponowane rozwiązanie wdrożeniowe. Wynika z niego raczej, że przyczyny trudności w pozyskiwaniu praw do gruntów przez TAURON Dystrybucja S.A. leżą poza samym przedsiębiorstwem, na przykład w rozbieżnym podejściu organów administracyjnych i sądów do wielu szczegółowych kwestii oraz w długim czasie oczekiwania na rozstrzygnięcia organów państwa (s. 248 i n.). Jeśli nie można jednoznacznie stwierdzić, że recenzowana praca rozwiązuje aktualny, praktyczny problem w sposób oryginalny, nowatorski, to nie można uznać, że cel doktoratu wdrożeniowego został osiągnięty.

IV. Strona językowa i redakcyjna pracy

Praca jest zasadniczo poprawna pod względem językowym i została prawidłowo zredagowana. Mimo że dotyczy skomplikowanych regulacji i zagadnień, jest przyjemna w odbiorze. Została napisana stylem naukowym. Autor posługuje się stosunkowo lekkim językiem, co jest pozytywne, choć miejscami prowadzi to do pewnej skrótowości, braku precyzji, nieprecyzyjnych odesłań, a nawet pewnej nonszalancji. Przykładowo, Autor niekiedy mówi o doktrynie prawa, nie przywołując jednak żadnych wypowiedzi jej przedstawicieli (s. 223). Ogólnie jednak praca spełnia wymagania warsztatowe.

V. Konkluzja

Recenzowana rozprawa świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej kandydata do stopnia naukowego w dyscyplinie prawo oraz o jego umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Praca nie zawiera jednak oryginalnego rozwiązania problemu naukowego ani też oryginalnego rozwiązania w zakresie praktycznego zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej. W związku z tym praca nie spełnia wymagań art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.).

