



RPLW/389/2022 P  
Data: 2022-02-04

Poznań, 2 lutego 2022 r.

**Prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski**  
**Zakład Prawa Administracyjnego**  
**i Nauki o Administracji**  
**Wydziału Prawa i Administracji**  
**Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu**

### **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Mateusza Perkowskiego**  
**pt. „Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w związku z budową i**  
**eksploatacją urządzeń przesyłowych”**  
**przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab.**  
**Dariusza Kijowskiego, Białystok 2021, maszynopis, s. 315**

Zgodnie z uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 19 listopada 2021 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pana mgr Mateusza Perkowskiego, poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z **pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.**

#### **I. Uwagi ogólne**

Dokonany przez Doktoranta wybór tematu oraz zakreślone przez niego pola badawcze stanowiące przedmiot ocenianej dysertacji naukowej zatytułowanej „*Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w związku z budową i eksploatacją urządzeń przesyłowych*” uważam za prawidłowo dokonany i nie budzący moich wątpliwości. Nadto problematyka ta była także w węższym zakresie przedmiotem moich dociekań, w tym naukowych, stąd też z tego powodu czuję się niejako upoważniony do zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie.

Wybór tematu badawczego należy ocenić wysoko, gdyż podnoszona w pracy problematyka lokowania na gruntach prywatnych urządzeń przesyłowych w trybie

cywilnoprawym lub administracyjnoprawnym stanowi istotne zagadnienie badawcze o wysokim stopniu aktualności. Przejawia się to przede wszystkim w tym, że konsekwencją obowiązywania jednocześnie w prawie cywilnym przepisów normujących służebności przesyłu oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) przepisów dotyczących wyłączeń w rozumieniu *sensu stricto* (pozbawienia prawa) oraz *sensu largo* (ograniczenie prawa naruszające jego istotę) jest potencjalny dualizm sytuacji prawnej właściciela nieruchomości. Jednocześnie w doktrynie i judykaturze nie przesądzono jednoznacznie, gdzie przebiega linia podziału pomiędzy tymi dwoma trybami oraz w jakim przypadkach je stosować. Zasadnie zatem w tytule rozprawy Doktorant akcentuje mnogość dróg pozyskania tytułu prawnego do budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych, a nie skupia się przykładowo wyłącznie na publicznoprawnej ingerencji w prawo własności. Biorąc pod uwagę powyższe, sformułowanie tytułu rozprawy należy uznać za prawidłowe.

## II. Ocena struktury i objętości pracy

Niewątpliwie poprawne ujęcie problemów podnoszonych w rozprawie w znacznej mierze decyduje o jej powodzeniu. Osiągnięcie tego celu umożliwia odpowiednia dla danego tematu struktura, która powinna być przejrzysta i logiczna. Na wstępie należy zatem stwierdzić, że kolejność rozdziałów jest co do zasady właściwa, a struktura całej pracy logiczna.

Recenzowana praca składa się z obszernego wykazu skrótów, wstępu, sześciu rozdziałów, które wieńczą zakończeniem. Rozdziały te dzielą się proporcjonalnie na podrozdziały, a niekiedy na dalsze jednostki redakcyjne. Każdy z rozdziałów zawiera przy tym odrębne od siebie treści, zasadnie przypisane do danej jednostki podziału co sprawia, że budowa pracy jest przejrzysta i nie ma wątpliwości, że w każdym rozdziale zgrupowane są zagadnienia jemu właściwe, a zarazem różne od poprzednich. Nadto, co uznać należy za jak najbardziej słuszne rozwiązanie, rozważania w każdym z rozdziałów poprzedzone są wprowadzeniem, a zakończone są wnioskami, które można by nazwać cząstkowymi. Powyższa struktura świadczy o klasycznym podejściu do konstrukcji rozprawy doktorskiej, co zasługuje na aprobatę.

Praca wraz ze wszystkimi wykazami mieści się na 315 stronach, z czego część merytoryczna zajmuje 285 stron. Wskazana objętość dysertacji pozwala zaliczyć ją może nie do bardzo obszernych, niemniej jest to dzieło obszerne.

Szczegółowa analiza treści w niej zawartych świadczy o zachowaniu „dyscypliny pisarskiej”. W szczególności w opracowaniu zachowana została wystarczająca wstrzeźliwość objawiająca się w oparciu się pokusie uciekania w wątki nie związane z tematem. Mimo sporej objętości rozprawy podział treści w poszczególnych rozdziałach sprawia wrażenie, że są one rozmieszczone równomiernie, a obszerność poszczególnych punktów zawiera się średnio w czterech stronach. Na zasadzie wyjątku występują obszerniejsze punkty, zawierające się w ośmiu stronach. W tym względzie warto by jedynie zastanowić się nad kolejnymi podpunktami przy analizowaniu skutków prawnych decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. (s. 207-214), gdyż są tam zawarte istotne treści, których analizie warto by poświęcić jeszcze więcej miejsca. Niemniej z tego punktu widzenia Doktorant prawidłowo dokonał podziału treści nie tylko w poszczególnych rozdziałach, ale także, co jest zazwyczaj trudniejszym wyzwaniem, wewnątrz nich.

Reasumując, z wyżej wskazanych powodów, biorąc między innymi pod uwagę objętość opracowania, recenzowana praca zasługuje na pozytywną ocenę.

### **III. Teza i metody badawcze**

Lektura dysertacji, w tym zwłaszcza pierwszych jej fragmentów zawartych we „Wstępie” pozwala wyodrębnić kilka wiodących hipotez badawczych oraz główny problem badawczy doprecyzowany przez pytania szczegółowe. Są one czytelnie wyodrębnione, a hipotezy wypunktowane. Zabieg ten oceniam jednoznacznie pozytywnie, gdyż sprzyja to czytelności przeprowadzonych badań, i nie pozostawia wątpliwości w kwestii głównych nurtów badawczych. Również treść sformułowanych zapytań świadczy o właściwym zakreśleniu pola badawczego oraz umiejętności wskazania tych kwestii, które są problematyczne i sporne. Z pewnością udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na te kwestie przyczyniłoby się do pogłębienia pewności prawa i ustanowionych na jego podstawie stosunków prawnych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Z tego też powodu ważniejsze z nich warto przytoczyć.

Główny problem badawczy sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przepisy prawa powszechnie obowiązującego w zakresie pozyskiwania przez przedsiębiorców przesyłowych tytułu prawnego do nieruchomości celem budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych właściwie zabezpiecza interes

publiczny jak i interes uczestników takich postępowań, tj. przedsiębiorcy przesyłowego i właściciela nieruchomości.

W ramach pytań szczegółowych za szczególnie interesujące uznać należy, po pierwsze, czy w ogóle istnieje, a jeśli tak, to jaki jest wpływ decyzji administracyjnych ograniczających własność nieruchomości na wybrane roszczenia cywilne. Na marginesie już w tym momencie, przed merytoryczną oceną pracy, należałoby postawić dodatkowe pytanie, czy mówić tu należy o ograniczeniu w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy też o decyzji wywłaszczającej.

Po drugie, za doniosłe należy uznać przesądzenie, czy przepisy kodeksu cywilnego dopuszczające możliwość zasiedzenia służebności przesyłu są zgodne z ustawą zasadniczą. Tu właściwym będzie wskazanie wzorców kontroli. Po trzecie, kluczowe dla celów pracy jest przesądzenie, czy budowa urządzeń przesyłowych zawsze stanowi realizację inwestycji celu publicznego o jakich mowa w art. 6 u.g.n. Po czwarte, wydaje się najważniejsze, dlaczego w polskim systemie prawnym obowiązują równoległe i niezależne od siebie dwa tryby lokowania urządzeń przesyłowych i w konsekwencji uprawniających do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości.

Na kanwie określonego tematu badawczego i powyższych pytań sformułowano pięć hipotez, z których recenzent za szczególnie ważne uznaje cztery z nich.

W pierwszej z nich stwierdza, że cel publiczny, realizowany na podstawie stosunku administracyjnoprawnego, zawiązanego na podstawie art. 124 u.g.n., może być niejako alternatywnie realizowany przez sądy powszechne poprzez ustanowienie służebności przesyłu. W kolejnej podnosi, że regulacje cywilnoprawne nie zabezpieczają w wystarczającym stopniu interesu właściciela nieruchomości poprzez zachwianie równowagi w wyważeniu tych interesów. W czwartej krytycznie odnosi się do niemożności skutecznego domagania się przez właściciela nieruchomości ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego za wynagrodzeniem, w przypadku istnienia w obrocie prawnym decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. i przepisów będących ich odpowiednikiem z regulacji z 1985 r. (art. 70) oraz z 1958 r. (art. 30.) Wreszcie w piątej hipotezie podnosi, że skuteczne zasiedzenie służebności przesyłu, w sytuacji, w której rozpoczęcie posiadania urządzenia przesyłowego przez przedsiębiorcę nastąpiło przed 1 lipca 2008 r., tj.

przed wprowadzeniem do kodeksu cywilnego instytucji służebności przesyłu, stawia przedsiębiorcę przesyłowego w uprzywilejowanej sytuacji.

Doktorant stosuje wielość metod badawczych, w tym te właściwe dla nauk prawnych. I tak jedną z podstawowych metod badawczych jest metoda prawno-dogmatyczna, wzbogacona w niektórych miejscach metodą teoretycznoprawną. Jej wykorzystanie jest uzasadnione przedmiotem dysertacji oraz normatywnym charakterem instytucji prawnej związanej w pozyskiwaniem praw na lokalizowanie urządzeń przesyłowych na cudzym gruncie w polskim porządku prawnym. Nadto, co wydaje się obecnie nieodzownym elementem rozpraw naukowych, rozważania prawno-dogmatyczne poszerzone są o metodę prawno-porównawczą, której zastosowanie jest widoczne przede wszystkim w przedostatnim rozdziale pracy, niemniej jej elementy dostrzegane są także w innych częściach dysertacji. Powyższe dwie klasyczne metody badawcze uzupełnia trzecia, historyczna, również właściwa prawniczym dysertacjom. Jest ona niezbędna, gdyż lokalizowanie urządzeń przesyłowych to jeden z tych obszarów publicznoprawnej ingerencji w prawo własności, który nie został uporządkowany po transformacji ustrojowej, a w obrocie prawnym pozostają decyzje wydane jeszcze w latach 60-tych XX wieku. Metoda ta jest wykorzystywana przede wszystkim w rozdziale drugim.

Powyższe dobitnie wskazuje, że całość opracowania skupia się na ocenie skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych związanych z lokalizowaniem urządzeń przesyłowych.

#### **IV. Ogólna ocena merytoryczna pracy**

Praca obejmuje szerokie spektrum zagadnień wybranego tematu rozprawy, co pozwala na zrozumienie genezy, podstaw i funkcji lokowania urządzeń przesyłowych i związanego z tym zagadnienia pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości w związku z ich budową i eksploatacją.

Rozdział I ma typowo charakter wprowadzający i obejmuje swym zakresem genezę podstawowych pojęć niezbędnych dla osiągnięcia celów pracy oraz ich zdefiniowanie. Jednym z naczelnych pojęć jest urządzenie przesyłowe. Tu prowadzone są rozważania precyzujące zakres tego terminu, w tym czy obejmuje również budynki niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa przesyłowego. Za szczególnie ważną uznać należy również analizę pojęć

postawionych w pytaniu badawczym, tj. interesu przedsiębiorcy, właściciela nieruchomości oraz publicznego. Z racji co do zasady silniejszej pozycji przedsiębiorców przesyłowych jednym z głównych celów dysertacji jest określenie sfer ingerencji w pozycję prawną właściciela nieruchomości i wskazanie uprawnień, które jego interes realizują. Doktorant czyni to na s. 38, co więcej wyliczenie to nie stanowi katalogu zamkniętego, przy tym zdaje się być rzeczywiście wyrazem pogłębionej refleksji. W szczególności wylicza on, poza wprost wyrażonymi w ustawach uprawnieniami, prawo do jasnego i precyzyjnego określenia zakresu ograniczeń prawa własności nieruchomości, czy prawo do wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w przypadku budowy urządzenia przesyłowego, sytuowanego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. Z kolei w ramach analizy „interesu publicznego” podziela pogląd wyrażony w judykaturze, że nie każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem urządzeń przesyłowych służy celom publicznym. Zasadnie dochodzi do wniosku, że nie będzie nią taka, która służy wyłącznie pojedynczemu podmiotowi, odbiorcy końcowemu. Aby uzyskać ten status niezbędna jest, jak zauważa, chociażby potencjalna możliwość korzystania z niego przez inne podmioty. Niemniej dzieje się tak rzadko, stąd zasadnie ostatecznie podnosi, że w „większości przypadków interes prawny przedsiębiorcy przesyłowego będzie mieścić się także w pojęciu realizacji interesu publicznego” (s. 54). Ponadto w rozdziale tym analizuje obowiązki przedsiębiorców przesyłowych i właścicieli wynikające z ustaw ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

W wnioskach częściowych słusznie zauważa, że o ile definicja urządzenia przesyłowego zawarta w art. 49 § 1 k.c. jest definicją uniwersalną, to już termin „przyłącze” nie jest jednolicie definiowany. Brak w tym zakresie odważniejszych stwierdzeń poza konstatacją, że nastąpiło to z przyczyn, których nie udało się wyjaśnić. Skoro niekiedy, jak sam zauważa, następuje to raz w akcie rangi ustawowej a innym razem w rozporządzeniu, nadto niektóre ustawy nakładają obowiązek przyłączenia się określonych rodzajów sieci, to można by to ocenić przez pryzmat podstawowych zasad konstytucyjnych, m.in. podnoszonym wielokroć w pracy standardzie ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Tym bardziej, że w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego pojawiła się ogólna definicja przyłącza, bez względu na jego rodzaj. Wśród innych doniosłych wniosków warto wskazać ten dotyczący interesu właściciela. Mianowicie podlegać ma on takiej

ochronie, która formalnie ma gwarantować przywrócenie ekwiwalentności tej ingerencji.

W rozdziale II wykorzystywana jest w największym stopniu metoda historyczna, gdyż analizowane są nieobowiązujące regulacje prawne, na podstawie których pozyskiwano tytuł prawny do nieruchomości na potrzeby przesyłowe. Jest to jak najbardziej pożądanym zabieg, który pozwolił porównać i zarazem odnieść się do standardów jakie obowiązywały w okresie II RP oraz po drugiej wojnie światowej z obecnie obowiązującymi. Wynika z niego niezbicie, iż w okresie międzywojennym już przed wydaniem ogólnej ustawy wyłączeniowej ustawy szczegółowe zawierały rozwiązania niezbędne dla lokowania odpowiednich urządzeń. Jest to doskonale widoczne na przykładzie ustawy wodnej, której adekwatne rozwiązania stanowią swego rodzaju odpowiednik art. 124 u.g.n. Co jednak znamienne, obciążanie nieruchomości odbywało się co do zasady poprzez ustanowienie służebności, a ostatecznie wyłączenia. Szczególnie ciekawa jest ta pierwsza forma prawna działania organów administracji, gdyż instytucja o korzeniach prywatnoprawnych była wykorzystywana w prawie publicznym dla realizacji celów publicznych. Z kolei prawo o postępowaniu wyłączeniowym z 1934 r. normowało w rozdziale IX instytucję czasowego zajęcia nieruchomości. Analiza rozwiązań z tego okresu doprowadza Doktoranta do wniosku, że interes właściciela gruntu, przynajmniej formalnie, był należycie chroniony (s. 68).

Lata 1945-1989 przynoszą kolejne zmiany, niekiedy inspirujące, innym razem niejako cofające „w czasie”. Za nieakceptowalny z punktu widzenia dzisiejszych standardów uznać należy art. 40 ust. 1 dekretu z 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, który za dzień utraty prawa własności nieruchomości przy wyłączeniu uznawał dzień zgłoszenia wniosku. Co prawda Doktorant dostrzega ten problem, niemniej zdaniem recenzenta, zbyt szybko się od niego odcina w oparciu o zasadę *tempus regit actum*. Warto by w tym zakresie dokonać głębszej analizy. Bardzo ciekawie prezentują się rozważania w zakresie ustawy o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli. Z jednej strony w pracy pojawia się interesujący wątek, że w tamtym czasie lokowanie urządzeń przesyłowych nie było kwestionowane, wręcz przeciwnie, zapewniało dostęp do energii elektrycznej. Z drugiej natomiast budzą one sprzeciw dzisiejszych właścicieli, co objawia się stosownymi roszczeniami. Na s. 75 Doktorant jednoznacznie wypowiada się o postanowieniu SN z 23.09.2010.

legalizującym działania w oparciu o przepisy dekretu z 1949 r., którym daleko było do współczesnych standardów praworządności i legalizmu.

Ostatnia część tego rozdziału opisuje ogólną ustawę wywłaszczeniową z 1958 r. (u.z.t.w.n.) oraz z 1985 r. (u.g.g.i.w.n.). Analizując przepisy pierwszej z *lex generalis* dostrzega ewolucję przepisów o wywłaszczeniu. Za szczególnie trafne z tego okresu należy uznać umiejscowienie przepisów dotyczących budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych w odrębnym rozdziale 5, zatytułowanym „Szczególny tryb wywłaszczenia”. Mimo poświęcenia nieco więcej miejsca temu wątkowi przez Doktoranta, głównie w ramach rozważań o tym, czy rozdział ten uznać należy za *lex specialis* w stosunku do wcześniejszych przepisów tej ustawy, warto byłoby skupić się także na samym tytule tego rozdziału, który wprost określa charakter prawny ingerencji z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. Dostrzegając zatem trwały, a nie czasowy charakter ingerencji na podstawie tego przepisu, warto by jeszcze w tym miejscu przesądzić, że ingerencja ta ma charakter wywłaszczeniowy. Jest to tym bardziej znamienne, że w ustawie z 1985 r. z takiego podziału zrezygnowano, a art. 70 u.g.g.w.n., będący odpowiednikiem art. 35 u.z.t.w.n. umieszczono po prostu w rozdziale o wywłaszczaniu nieruchomości. Brak tych przesądzeń jest widoczny w wnioskach cząstkowych, w których ten tryb pozyskiwania praw do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych został określony jako procedura ograniczenia własności nieruchomości (s. 85). Tymczasem jest to wywłaszczenie przez ograniczenie, co w przekonaniu Recenzenta nie pozostawia wątpliwości z jaką instytucją ma się do czynienia. Co prawda na kolejnej stronie pisze, że obie te decyzje stanowią „szczególny przypadek wywłaszczenia”, niemniej posługiwanie się samodzielnie terminem „ograniczenie” może doprowadzić, i często doprowadza do traktowania tej publicznoprawnej ingerencji w prawo własności jako różnej od wywłaszczenia. Zasadnie również zauważa, że dbanie o szybsze tempo rozwoju gospodarczego zazwyczaj odbywa się kosztem należytej ochrony praw właścicieli, z czym mamy do czynienia także i obecnie (tzw. specustawy).

W rozdziale III, podobnie jak w rozdziale IV, dominuje spojrzenie na lokowanie urządzeń przesyłowych z punktu widzenia prawa prywatnego. W rozdziale III skupia się na roszczeniach właściciela nieruchomości.

Analizuje w nim wiele interesujących kwestii, w tym wątek jednoczesnego toczenia się postępowania administracyjnego i cywilnego w zakresie uzyskania prawa do lokalizowania i budowy takich urządzeń. Nie widzi on przeciwności do



prowadzenia takich postępowań jednocześnie, mimo, że szczegółowo analizuje możliwość zawieszenia jednego z nich. Jednocześnie stwierdza, że prawomocna decyzja administracyjna uniemożliwia ustanowienie takiej służebności. Jest zwolennikiem stanowiska, że służebność przesyłu w najpełniejszy sposób umożliwia realizację praw do urządzeń przesyłowych (s. 138).

W rozdziale tym sygnalizacyjnie pojawia się wątek służebności publicznoprawnych, przede wszystkim w kontekście stanowisk SN (s. 100). Wyraża także jednoznacznie negatywne stanowisko wobec poglądu wyrażanego w doktrynie, że decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. kreuje powstanie ograniczonego prawa rzeczowego.

Ostatecznie dochodzi do konstatacji, że z aktów administracyjnych analizowanych w tym rozdziale wyływa szereg konsekwencji prawnych. Między innymi, jeśli pozostają one w obrocie prawnym i są legalne, to umożliwiają przypisanie przedsiębiorcy dobrej wiary w zakresie posiadania służebności przesyłu. Po wtóre, w ramach chroniących go uprawnień, może on także podnosić zarzut niedopuszczalności ustanowienia takiej służebności, gdy żąda tego właściciel. Przy tym nie zgadza się ze stanowiskiem judykatury (SN), że niedopuszczalne jest ustanowienie służebności przesyłu w przypadku pozostawiania w obrocie prawnym stosownego aktu administracyjnego. Za istotne przy tym uznać należy rozważania dotyczące różnic pomiędzy eksploatacją i konserwacją urządzeń przesyłowych, a także analiza takich pojęć jak remont, czy modernizacja. Tu zgodzić się należy, że każdy z tych terminów określa w konkretnym przypadku inny poziom ingerencji w uprawnienia właścicielskie.

W rozdziale IV przedmiotem rozważań są zasady pozyskiwania przez przedsiębiorcę przesyłowego tytułu prawnego do nieruchomości związanej z budową i eksploatacją urządzeń przesyłowych na gruncie prawa prywatnego. Wylicza w nim cztery tytuły prawne tj: oświadczenie woli, umowę cywilnoprawną, umowy o przyłączenie do sieci przesyłowej oraz służebność przesyłu. Uwagę zwraca zaliczenie umów o przyłączenie do sieci przesyłowej niejako z definicji do instrumentów prywatnoprawnych, gdy tymczasem podstawą do ich zawarcia stanowią przepisy prawa publicznego. W tej części warto by wzbogacić rozdział o rozważania dotyczące umów zawieranych przez administrację, w tym umów administracyjnych (publicznoprawnych) i ostatecznie przesądzić, że w analizowanym przypadku przeważają pierwiastki prywatnoprawne lub, że jest to tzw. umowa

mieszana (s. 149, stanowisko SN). Jest tym bardziej zasadne, że w pracy pojawia się wątek publicznoprawnego obowiązku przyłączenia się do sieci. Ciekawe i potrzebne są nadto rozważania dotyczące pozyskiwania nieruchomości na cele budowlane, a także w przedmiocie charakteru prawnego decyzji Prezesa URE nakazującej przyłączenie się do sieci.

Znaczącą część rozdziału poświęcono służebności przesyłu. Na tym etapie pojawia się jedna uwaga dotycząca konstrukcji pracy. Wydaje się, że punkty 6-9 należałoby potraktować jako podpunkty ogólnego zagadnienia „Służebność przesyłu i jej zakres”. To właśnie w tym miejscu szerzej poruszana jest kwestia podobieństwa przepisów kodeksu cywilnego do art. 124 ust. 1 u.g.n. w zakresie urządzeń projektowanych. Zarazem Doktorant trafnie wskazuje, że sytuacja prawna właściciela nieruchomości jest różna w zależności od zastosowanego trybu. W szczególności na gruncie rozwiązań cywilistycznych ma mniejszą możliwość wpływania, czy też badania zasadności ustanowienia takiego obciążenia. Odrębnie jest analizowana m. in. kwestia wynagrodzenia za ustanowienie służebności, czy zasiedzenia takiej służebności, ocenianej zresztą przez Doktoranta częściowo krytycznie. Warto by rozwinąć wątek, czy pełnienie przez zasiedzenie funkcji porządkującej jest wystarczającym argumentem przemawiającym za obowiązywaniem tej instytucji prawnej w obecnym kształcie.

Ostatecznie przedstawia we wnioskach końcowych niepokojącą refleksję. Mianowicie wprowadzenie służebności przesyłu do systemu prawnego można postrzegać jako zabezpieczenie interesu tylko jednej ze stron, co z punktu widzenia ogólnych zasad systemowych jest niedopuszczalne.

Kolejny rozdział, rozdział V, analizuje tematykę administracyjnoprawnego trybu pozyskiwania praw do budowy urządzeń przesyłowych i ich eksploatacji. W pierwszych punktach Doktorant dokonuje wykładni podstawowych pojęć. Zasadniczo przytacza właściwe stanowiska i poglądy, jednak zdaniem Recenzenta wymagałaby one pewnego doprecyzowania, czy też rozwinięcia i pogłębienia. Ze względu na cele badawcze warto byłoby jednoznacznie przesądzić, że wywłaszczenie to taka publicznoprawna ingerencja, która narusza istotę danego prawa. Niekoniecznie musi się zatem wiązać z jego odjęciem, pozbawieniem, w szczególności, jak ma to miejsce w klasycznej koncepcji wywłaszczenia w rozumieniu *sensu stricto*. Istotę, jądro prawa własności określa dawno już wypracowana triada uprawnień właściciela. W przypadku art. 124 ust. 1 u.g.n. i jego wcześniejszych odpowiedników nie

nastąpiło jednoznacznie przesądzenie dlaczego ingerencja na ich podstawie ma skutek wywłaszczeniowy. Tymczasem to przede wszystkim uprawnienie do korzystania jest tak dalece ograniczone, że narusza jego istotę. Taka perspektywa pozwoliłaby inaczej spojrzeć na przyrównywanie analizowanej instytucji do cywilnoprawnej ingerencji w postaci możliwości ustanowienia służebności przesyłu oraz ostrożniej posługiwać się zwrotem „ograniczenie” w stosunku do art. 124 ust. 1 u.g.n. Jest to bowiem w istocie **wywłaszczenie przez ograniczenie** naruszające istotę prawa własności (wywłaszczenie *sensu largo*, *quasi* wywłaszczenie, wywłaszczenie postępujące, szczególny tryb wywłaszczenia, wywłaszczenie pośrednie). Nadto warto by dopowiedzieć, że klasyczna koncepcja wywłaszczenia, poza wskazaniem, iż jej zakresem przedmiotowym objęte są nieruchomości dokonuje się wyłącznie w drodze aktu administracyjnego, czy też umowy ekspropriacyjnej. To ją właśnie odróżnia do konstytucyjnej koncepcji, w której forma prawa nie jest wskazana, obejmuje zatem wszystkie potencjalne możliwe ingerencje, niezależnie od formy, gdyż m.in. spełnia to rolę gwarancyjną (s. 186). Jest to tym bardziej zasadne, że takie rozumienie jest bliskie Doktorantowi (s. 189).

Za kontrowersyjne uznać należy stanowisko, że w przypadku ingerencji na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. może nie powstać szkoda (209, 211, 239). Nie wchodząc w rozważania o charakterze technicznym wskazać można na prosty test porównawczy, tj. porównać nieruchomości obciążone na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. i nieruchomości nie objęte takim obciążaniem. Ich sytuacja prawna nie jest taka sama, nie wspominając o wartości rynkowej. Szkodą jest zatem chociażby zmniejszona wartość nieruchomości o czym stanowi art. 128 ust. 4. u.g.n. Nie można przy tym zapominać, że przepis ten jest nośnikiem instytucji o charakterze wywłaszczeniowym, w konsekwencji ograniczeniu naruszającym istotę prawa własności co do zasady towarzyszy wprost wyrażony w Konstytucji RP obowiązek odszkodowawczy. Tu zresztą w art. 128 ust. 1 u.g.n. ustawodawca posłużył się na zasadzie wyjątku pojęciem szkody, więc zakres tego odszkodowana jest inaczej określony niż przy wywłaszczeniu *sensu stricto*. To co jest bardzo ważne i wybrzmiewa z tych rozważań to brak możliwości ustanowienia wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, tak jak ma to miejsce w przypadku służebności przesyłu.

Z kolei w ogólności za wartościowe należy uznać rozważania w zakresie konserwacji innych działań związanych z następczym dostępem do nieruchomości

(s. 212 i inne), czy precyzyjnego określenia zakresu powierzchniowego zajęcia nieruchomości na podstawie art. 124 i 124b u.g.n (s. 229 i n.). Warto by także pogłębić rozważania w zakresie charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie. Niemniej w zakresie tego ostatniego Doktorant dochodzi do doniosłego wniosku, że rekompensata ustalana w trybie administracyjnym i trybie cywilnym nie jest sobie równa, różnią się one od siebie. Wypadałoby w tym miejscu postawić pytanie o realizację zasady równości wobec prawa, tym bardziej, że inicjatywa wszczęcia postępowania i wyboru trybu jest po stronie przedsiębiorcy przesyłowego. W państwie prawa takie nieuzasadnione rozróżnienie, wręcz arbitralne, narusza jego reguły.

Rozdział ten wieńczy obszernie wnioski cząstkowe (siedem stron), co tylko potwierdza doniosłość i złożoność treści w nim podnoszonych. Wśród nich pojawia się m.in. jedna z ważniejszych konkluzji, że ingerencja na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. jest różną instytucją prawną od służebności gruntowej. Wskazuje też szereg różnic między obiema instytucjami. Pewnego uporządkowania wymaga też wniosek trzeci (s. 237/238). Doktorant stwierdza w nim, że instytucja wywłaszczenia nie jest stosowana przy budowie nowych urządzeń przesyłowych. Jako argument podaje treść art. 113 ust. 1 dotyczący przewłaszczenia. Wynikałoby z tego, że instytucja z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie ma charakteru wywłaszczającego. Oczywiście tak nie jest. Po pierwsze, potwierdza to chociażby wprost z art. 112 ust. 2 u.g.n. Po drugie, myśl ta zapewne wynika z braku uporządkowania terminologii związanej z wywłaszczaniem, zawartej w klasycznej koncepcji wywłaszczenia, realizowanej obecnie przez u.g.n. Wywłaszczenie tu występuje w dwóch znaczeniach: *sensu stricto*, związanym z pozbawieniem prawa własności i *sensu largo*, związanym z ograniczeniem naruszającym jego istotę. Wyrazem tego drugiego jest art. 124 ust. 1 u.g.n. W konsekwencji stwierdzić należy, że w tym przypadku możliwe jest nawet wywłaszczenie na rzecz podmiotu prawa prywatnego. Przy wywłaszczeniu *sensu stricto*, ze względu na wprost wyrażoną normę w art. 113 ust. 1 u.g.n. takiej możliwości nie ma.

Za szczególnie wartościowe uznać należy rozważania prawno-porównawcze, zawarte w przedostatnim rozdziale pracy, która to część wydaje się obecnie obligatoryjnym elementem prawniczych rozpraw doktorskich, czy habilitacyjnych. Wybrane kraje uznać należy za reprezentatywne dla osiągnięcia celów pracy. Wynika z nich, że zawierają one unormowania właściwe dla analizowanego

zagadnienia. Budowa i utrzymywanie urządzeń przesyłowych często odbywa się zarówno za pomocą odpowiedników polskiej służebności przesyłu, ale także i instytucji publicznoprawnych. Ciekawym kierunkiem rozwoju tej instytucji może być ustanowienie służebności publicznej funkcjonującej w prawie czeskim i litewskim. Zastanowić by się jedynie można, czy ta część opracowania nie powinna znaleźć się na początku rozprawy, gdyż umożliwiałoby to prezentowanie krajowych rozwiązań przez pryzmat tych stosowanych w wybranych krajach rozwiniętych. Z kolei w ostatnim rozdziale pracy prezentowane jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji korytarza przesyłowego.

Merytoryczną część dysertacji wieńczy obszerne „Zakończenie”. Doktorant próbuje w nim m.in. dokonać oceny wprowadzonej w 2008 r. do kodeksu cywilnego służebności przesyłu. Instytucja ta, jego zdaniem miała wzmocnić ochronę interesów właścicieli nieruchomości. Nie osiągnęła jednak tego skutku w stosunku do zastanych stanów faktycznych z powodu podnoszonego z powodzeniem przed sądami zarzutu zasiedzenia służebności, poglądu ukształtowanego w orzecznictwie SN. Słusznie zatem podnosi, że w tym zakresie cel tej regulacji został zniweczony, co w szerszym kontekście można odbierać jako porażkę okresu transformacji ustrojowej. Podobnie ma się kwestia z niemożnością jej ustanowienia, jeśli lokowanie urządzeń przesyłowych nastąpiło na podstawie aktu administracyjnego. Ostatecznie jest zwolennikiem przyjęcia jednej regulacji dotyczącej budowy urządzeń przesyłowych umiejscowionej w prawie publicznym.

Z kolei na postawione na początku pracy pytanie dotyczące należytego zabezpieczenia interesów właścicieli nieruchomości, przedsiębiorców przesyłowych i interesu publicznego odpowiada twierdząco, czyniąc jednak cztery zastrzeżenia. Z racji tych wskazanych zastrzeżeń odnosi się jednak wrażenie, że pozycja przedsiębiorcy przesyłowego, realizująca w większości przypadków interes publiczny jest jednak silniejsza, a właściciel nieruchomości jest niedostatecznie chroniony. Warto by zatem rozważyć, czy gwarancje praw jednostki w analizowanych stosunkach prawnych rzeczywiście chronią należycie interes co do zasady słabszej strony tego stosunku prawnego.

Poza powyższym odniesieniem się do poszczególnych rozdziałów dysertacji nasuwa się także kilka refleksji natury ogólnej. Po pierwsze, warto by się zastanowić, czy z racji głębokości ingerencji w prawo własności przy lokowaniu urządzeń

przesyłowych można się posługiwać terminem „ograniczenie” bez jego dalszego dookreślenia. Dylemat ten jest niełatwy gdyż, z pewnością, w rozumieniu języka etnicznego, faktycznie przy budowaniu urządzeń przesyłowych do ingerencji o takim charakterze dochodzi. Jednakże w języku prawnym i prawniczym termin ten ma już określone znaczenie. Tu kluczowe jest stwierdzenie zawarte w art. 112 ust. 2 u.g.n., który stanowi także o wywłaszczeniu przez ograniczenie, którego emanacją jest m.in. art. 124 u.g.n. Autor co prawda ma świadomość tej dystynkcji, jednak nie zawsze jest ona wystarczająco jednoznacznie akcentowana (stwierdza chociażby, że na podstawie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. dochodzi do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości – s. 97). Przy tym, o ile posługiwanie się terminem „ograniczenie” może być częściowo dozwolone w pierwszej części pracy, to już od rozdziału V, analizującego instytucję wywłaszczenia, nie powinno pojawiać się w kontekście art. 124 u.g.n. Może właściwszy byłby inny termin np. „ingerencja”. W kontekście powyższego warto by przemyśleć tytuł rozdziału III, gdyż wprost nawiązuje się w nim do aktów administracyjnych ograniczających własność nieruchomości, następuje to także w wielu miejscach tego rozdziału (s. 102). Niestety we współczesnej doktrynie i piśmiennictwie często o skutkach prawnych w kontekście tego przepisu mówi się jako o „ograniczeniu”. Taka terminologia usuwa na plan dalszy charakter wywłaszczeniowy tej instytucji, a niekiedy wręcz świadomie następuje odcięcie się od terminu ekspropriacja, gdyż wtedy jako standard konstytucyjnej ochrony prawa własności odsyła się do art. 64 Konstytucji RP, podczas gdy wzorcem powinien być ciągle art. 21 ust. 2. W konsekwencji zestawienie ze sobą służebności przesyłu i wywłaszczenia *sensu largo* w klasycznej koncepcji wywłaszczenia zawartej obecnie w u.g.n. dobitniej ukazywałoby brak możliwość zrównywania tych instytucji w zakresie skutków prawnych, które wywołują.

Po drugie, warto by więcej miejsca poświęcić na rozważania dotyczące dualizmu funkcjonującego w polskim systemie prawnym w zakresie możliwości pozykiwania tytułu prawnego do budowania i konserwacji urządzeń przesyłowych. Wydaje się, że ustawodawca wprowadzając służebności przesyłu uczynił to niejako nieświadomie, tj. obok funkcjonującego instrumentu w ustawach wywłaszczeniowych. Tu pojawia się pytanie, czy w tym przypadku nie dochodzi do tzw. ucieczki w prawo cywilne. Skoro jak sam Doktorant stwierdza, gwarancje praw jednostki nie są na identycznym poziomie, to dochodzi w takiej sytuacji do złamania jednej z dwóch podstawowych emanacji państwa prawnego, które wyróżnił St. Kasznica, mianowicie

zasady równości wobec prawa. Rozwikłanie tego dualizmu wymagałoby sięgnięcia do teoretycznoprawnych rozważań, począwszy od ciągle skutecznie nie dokonanego podziału na prawo cywilne i publiczne, różnic pomiędzy stosunkiem administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym, konsekwencjami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, zasada pewności prawa, wspomniana zasada równości wobec prawa, czy zasada równego ponoszenia ciężarów publicznych), czy też sięgnięcia do najnowszych trendów tj. podziału na prawo administracyjne publiczne i prywatne. Niezbędnym zatem może stać się określenie aksjologii zawartej w aktach prawnych wyższej rangi.

Warto by także przypomnieć, że prawo administracyjne to stosunkowo młoda dziedzina prawa, a prawo cywilne, zwane powszechnym ma o wiele dłuższe tradycje. Stąd też odwoływanie się w sprawach nieuregulowanych w prawie administracyjnym do prawa cywilnego (powszechnego) pozwoliłoby inaczej spojrzeć na analizowane instytucje prawne.

Dysertacja doktorska oprócz pożądanego waloru praktycznego, akcentowanego w pracy (np. s. 89), powinna również obejmować rozważania teoretycznoprawne, która w niniejszej pracy pojawiają się co prawda, ale niejako obok głównych rozważań. Nie stanowią samodzielnych części. Tymczasem to właśnie sięgnięcie do ogólnych zasad i reguł tworzenia i stosowania prawa pozwala trafniej wybrać kierunki interpretacyjne. Przykładowo Doktorant stwierdza, że zasada ochrony praw słusznie nabytych jest „w pewnym sensie” realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem z całą stanowczością stwierdzić należy, że bez cienia wątpliwości jest ona emanacją tej zasady, co wymagałoby jednak szerszego spojrzenia.

Taka perspektywa pozwoliłaby na formułowanie postulatów *de lege ferenda*, których w pracy jest niewiele, w tym np. dotyczących scalenia służebności przesyłu z 124 u.g.n., czy też wręcz utrzymania tego dualizmu. Inny wątek, który nie został szerzej omówiony w dysertacji, a który się w niej pojawił i uznać go należy za wartościowy, to serwituty publicznoprawne (służebności publiczne). Z pewnością temu pomysłowi warto się przejrzeć, ale zalecana jest ostrożność, gdyż zachodzi potencjalne niebezpieczeństwo, że może być traktowany jako instrument prawa cywilnego, a nie jako instytucja prawa wyłączeniowego. Tu niezbędnym jest podkreślenie, że taka ingerencja narusza istotę prawa własności. Jest to tym bardziej

zasadne, że trend taki zauważa sam Doktorant zarówno analizując stanowiska judykatury (s. 100), jak i zagraniczne systemy prawne. Stąd ze względu na sygnalizowaną tendencję do tzw. ucieczki w prawo cywilne stawianie tez powinno być bardzo ostrożne i wyważone, by nie pogorszyć sytuacji prawnej właścicieli.

## **V. Strona formalno-redakcyjna**

Redakcja strony formalno-językowej spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim. Co więcej praca pisana jest bardzo dobrym językiem, co wskazuje na swobodne posługiwanie się językiem prawniczym przez Doktoranta. Zasadniczo nie zdarzają się potknięcia językowe, czy błędy literowe, co świadczy o dopracowaniu rozprawy pod tym względem. Trudno nawet wychwycić tzw. literówki. Występujące uchybienie mają charakter marginalny i nie stanowią przeszkody w lekturze dysertacji.

Niewątpliwie tekst rozprawy, postrzegany całościowo, dowodzi opanowania przez Doktoranta techniki pisania prac naukowych oraz umiejętności posługiwania się językiem dyskursu naukowego.

## **VI. Źródła**

Niezwykle ważnym składnikiem rozprawy doktorskiej, wpływającym w sposób istotny na jej końcową ocenę jest jej strona warsztatowa, gdyż to właśnie ona pośrednio potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniając rozprawę z tego punktu widzenia z uznaniem należy stwierdzić, że Doktorant wykorzystał ponad 120 pozycji literatury, wśród których trudno jednak dostrzec opracowania obcojęzyczne. Ich dobór oraz sposób wykorzystania nie budzi zastrzeżeń.

Także zakres dorobku judykatury jest obszerny, tj. zawiera: wyroki i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego (19), Sądu Najwyższego (78), nadto 19 uchwał SN, orzeczenia sądów powszechnych (54), orzeczenia sądów administracyjnych (111). Ponadto wykorzystano również inne analizy, dokumenty, opinie, raporty i inne opracowania. Wskazać jedynie należy, że unikać należy zwrotów dostrzeżonych na s. 132 dysertacji. Doktorant stwierdza, że: „Analiza dostępnego w systemach LEX i LEGALIS orzecznictwa ... nie dostarcza materiałów,



z których wynikałoby, że ... „. Tymczasem wyliczone bazy nie są przecież zupełne, stąd badania przeprowadzone wyłącznie na ich podstawie mogą być obarczone błędem. Nadto są przecież dostępne ogólnodostępne, pełne bazy danych.

Niemniej podkreślić należy, że Doktorant wykorzystał pozyskane źródła w sposób prawidłowy i zasadny. Szczegółowa analiza tekstu głównego i przypisów świadczy o tym, że Doktorant odwoływał się do odpowiednich źródeł wtedy, gdy było to merytorycznie uzasadnione.

## VII. Konkluzja

Zaprezentowane uwagi uprawniają do sformułowania wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana mgr Mateusza Perkowskiego zatytułowana „*Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w związku z budową i eksploatacją urządzeń przesyłowych*” przygotowana pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab. Dariusza Kijowskiego **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu prawa administracyjnego**. Doktorant zaprezentował solidne opracowanie, które w sposób wielopłaszczyznowy przedstawia poszczególne aspekty budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych. Wykazał się nie budzącą wątpliwości, bardzo dobrą znajomością literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądowego. Merytoryczna wartość rozprawy jest dowodem tego, że Doktorant ma ogólną wiedzę w dziedzinie prawa administracyjnego oraz potrafi samodzielnie prowadzić badania naukowe.

Z tych względów na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. 2017, poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1. ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2018, poz. 1669 ze zm.) **wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego.**

Prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski



