

prof. dr hab. Jacek Mazurkiewicz
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Zielonogórski

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Dąmąry Nowak-Trochimiuk
zatytułowanej „Regulacja treści umowy na dostawę ciepła i zasad jej
wykonywania jako gwarancja prawa socjalnego do energii cieplnej w
Polsce”, Akademia Humanitas w Sosnowcu, ss. 307, przygotowanej pod
kierunkiem prof. dr. hab. Rafała Adamusa**

I. Przedmiot rozprawy i jej struktura.

Rozprawa dotyczy regulacji treści umowy na dostawę ciepła i zasad jej wykonywania jako gwarancji prawa socjalnego do energii cieplnej w Polsce.

Poza wstępem i zakończeniem zawiera pięć rozdziałów, wykaz skrótów i bibliografię. Rozdział pierwszy, zatytułowany „Pojęcie i charakter prawny umowy na dostawę ciepła”, zawiera m.in. problematykę podstawowych definicji prawa energetycznego, umów w dziedzinie energetyki, charakteru prawnego umów związanych z dostarczaniem ciepła do odbiorcy, zasady swobody umów w prawie energetycznym oraz systematyki prawa energetycznego. Rozdział drugi pt. „Elementy umów związanych z dostarczaniem ciepła” poświęcony został stronom umowy, sposobowi i formie zawarcia umowy, terminowi zawarcia umowy na sprzedaż i dostawę energii lub ciepła oraz składnikom umowy. W trzecim rozdziale zatytułowanym „Obowiązek zawarcia umowy i dostarczania ciepła na podstawie decyzji Prezesa URE” Autorka zawarła m.in. rozważania poświęcone ustawowym kompetencjom Prezesa URE w zakresie kształtowania umów, ogólnym regulacjom związanym z ustaleniem treści umowy na podstawie art. 64 k.c. i 1047 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, obowiązkowi zawarcia umowy na dostawę ciepła na podstawie art. 8 ust.1 prawa energetycznego, decyzji administracyjnej jako szczególnego trybu zawarcia

umowy na dostawę ciepła, decyzji Prezesa URE oraz postępowaniu odwoławczemu przed SOKiK. Kolejny rozdział nosi tytuł „Możliwość zmiany i rozwiązania umów dotyczących dostarczania ciepła” i mieści w sobie omówienie zmiany umowy na dostawę ciepła, wypowiedzenia umowy na dostawę ciepła, oceny dopuszczalności wypowiedzania umów, jednostronnej zmiany cen i stawek, natychmiastowego rozwiązania umowy oraz konsekwencji ogłoszenia upadłości stron na obowiązywanie umowy o ciepło. Piąty rozdział nosi tytuł „Publicznoprawne instrumenty realizacji polityki energetycznej” i zawiera m.in. przedstawienie i analizę obowiązków gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, polityki energetycznej państwa, zakazów dotyczących wstrzymania dostaw ciepła podczas pandemii koronawirusa oraz polityki socjalnej państwa w zakresie ochrony obywateli przed nadmiernym wzrostem cen ciepła w sytuacji „kryzysu energetycznego wywołanego atakiem Rosji na Ukrainę”.

Bibliografia zajmuje prawie 19 stron.

II. Warsztat naukowy.

Autorka zgromadziła dostateczne, wydaje mi się, że prawie kompletne piśmiennictwo i orzecznictwo. Analizy i oceny są, poza jednym przypadkiem (o co zresztą nie sposób winić Autorki, dalej to wyjaśnię), bez zarzutu.

III. Ocena tezy rozprawy.

Tezy, opinie i sugestie Autorki budzą uznanie.

IV. Ocena strony formalnej.

Bez istotnych uwag; z drobiazgów, które w niczym na ocenę recenzowanej pracy nie wpływają: „4.6.5 Środki odwoławcze od wyroku SOKiK”, „5.2 Polityka energetycznego państwa” oraz „W zasadzie **jedyną** bezpiecznym (...)”.

V. Recenzja właściwa.

Zgodnie z powszechną konwencją Doktorantka w rozdziale pierwszym swojej dysertacji ukazała, a raczej, co nie jest zarzutem, zarysowała, zagadnienie ogólne wiążące się z tematem jej rozprawy. Jak to prawie zawsze bywa, nie mogąc one budzić istotnych refleksji recenzenta poza oceną, która jest i tu pozytywna.

Zważywszy pozornie jednolity, ale z oczywistych przyczyn zróżnicowany i w Polsce rynek energetyczny, umowy tu stosowane „nie mają jednolitego charakteru”. Prawo energetyczne przyjęło nazwy poszczególnych umów, ale chyba rozsądnie nie podjęło trudu ich prawnego definiowania.

W odniesieniu do części tych umów prawodawca wskazał obligatoryjne ich elementy. Jasne, Autorka ma rację, że te umowy są *ex natura rerum* mieszane, inaczej: częściowo nazwane, częściowo nienazwane.

Trudno powiedzieć, czy jest to specyfika prawa energetycznego, ale istnieje tu aprobata i praktyka dla umów kompleksowych, będących takim czy innym „zbiorem” umów dotyczących dostarczania energii, rzecz jasna także dostarczania odbiorcom energii cieplnej.

Autorka zwraca już w tym rozdziale uwagę, że cechą „szczególną dla branży energetycznej stanowi również zazwyczaj obligatoryjny element konieczności poprzedzenia dostarczania ciepła na podstawie umowy sprzedaży, przesyłania, czy dystrybucji lub umowy kompleksowej, zawarciem umowy przyłączeniowej danego obiektu odbiorcy do sieci ciepłowniczej”.

Prawo energetyczne słusznie uznaje Doktorantka za jeden z obszarów regulacji nie tylko strukturalnych, ale przede wszystkim strategicznych. Dlatego jako „jeden z głównych celów prawa energetycznego (...)” ustawodawca wskazał „bezpieczeństwo energetyczne zarówno państwa, jak i w znaczeniu zabezpieczenia w energię i ciepło jego obywateli”. To wymusiło doniosłą obecność pośród regulacji cywilnoprawnych unormowań administracyjnoprawnych. To nic nowego w prawie, gdzie prawa ściśle cywilnego prawie nie uświadczysz. Ale w prawie energetycznym dominującą jest ekonomicznie i strategiczna pozycja oraz mający „kluczowe znaczenie dla

Państwa i jego obywateli (...)” sektor energetyczny, który być musi i jest „poddany silnemu nadzorowi ze strony organów państwowych”.

Doniosły i już w tym pierwszym rozdziale wyeksponowany jest charakter prawa energetycznego funkcjonującego w ramach monopolii naturalnych: zasobowego oraz produkcji, co Autorka w swej dysertacji szerzej wyjaśnia.

Związana jest z tymi uwagami zapowiedź dalszych rozważań podnoszących tytułową problematykę rozprawy: „Jedną z podstawowych zasad i celów realizowanych przepisami prawa energetycznego jest równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców energii, w tym w szczególności odbiorców wrażliwych. Zagwarantowanie odbiorcy prawa do ciepła poprzez szereg ustawowych obowiązków narzuconych przedsiębiorstwom ciepłowniczym jest ściśle związany z techniczno-ekonomicznymi uwarunkowaniami działalności gospodarczej w sektorach sieciowych funkcjonujących w warunkach naturalnych monopolii. Monopoli naturalnych nie da się zlikwidować, można jedynie przeciwdziałać ich negatywnym skutkom, co jest jednym z celów prawa energetycznego”.

To pozorny paradoks, gdyż w rozdziale pierwszym Doktorantka poza wskazaniem elementów obligatoryjnych w umowach „związanych z dostarczaniem ciepła przez przedsiębiorstwa ciepłownicze do jego odbiorców (...)” wskazywała na cywilnoprawne treści tych umów przez co i uprawnione było i pozostało przypuszczenie, że są to umowy mieszane.

Podzielając przyjętą przez Doktorantkę podręcznikową chyba charakterystykę zróżnicowania prawa publicznego i prywatnego, mam zastrzeżenia, z których nie czynię istotnego zarzutu, gdy Doktorantka prawo publiczne kojarzy z interesem państwa, prywatne zaś z interesem obywateli (choć rzecz jasna nie tylko o osoby posiadające polskie obywatelstwo tu chodzi). Tak też widzę uwagi Doktorantki o instrumentarium prawa publicznego oraz prawa

prywatnego, które w odniesieniu do pierwszego charakteryzuje się *imperium*¹, gdy drugie, rzekomo „pozwała równoprawnym podmiotom swobodnie kształtować wzajemne relacje na zasadzie dopuszczonej przez ustawodawcę równości i swobody”.

To mimowolnie sugeruje antynomię i skłania do oceny jako wartościowszego interesu publicznego nad prywatnym, gdy relacje między obu prawami uzasadniają także ich ocenę w kategoriach wartości, ocena zaś ta dla prawa publicznego może i bywa krytyczna, nawet druzgocząca. Widać to AD 2023, gdy ponad porządkiem prawnym (dotyczy to zarówno jednej, jak i drugiej strony konfrontacji politycznej) dokonuje się fałszywych interpretacji uprawnień płynących z prawa publicznego, które nie tylko z interesem – na którego straży stoi prawo prywatne – nie mają nic wspólnego, ale w te prywatne prawa jednostek, powtórzę: nie tylko obywateli, z ostentacją uderzają. Widać to od kilku lat w ramach różnego rodzaju przedsięwzięć związanych z tym, co się nazywa prawem okołokowidowym.

Ale też Doktorantka ów aspekt nie tylko dostrzega, ale eksponuje – co oczywiste zważywszy trud pracy tak przez siebie zatytułowanej – wskazując, że ustawa „prawo energetyczne stanowiąc część prawa gospodarczego publicznego nie jest wolne od ocen w ogólnych kategoriach sprawiedliwości społecznej.

¹ Doktorantka zauważa, że wyraża się to przede wszystkim w tym, iż wymogi „określone przez ustawę prawo energetyczne wraz z ich szczegółowym doprecyzowaniem w aktach wykonawczych do ustawy nie pozostawiają stronom swobody w kształtowaniu treści umów zawieranych między przedsiębiorstwem ciepłowniczym, a odbiorcą ciepła. Prawo energetyczne narzuca szereg obligatoryjnych postanowień umowy sprzedaży energii cieplnej, umów przesyłania lub dystrybucji i umowy kompleksowej łączącej elementy umowy sprzedaży i przesyłania oraz dystrybucji ciepła. Każda z tych umów musi zawierać określenie miejsca dostawy i ilości dostarczanego do odbiorcy ciepła, wielkość mocy zamówionej oraz warunki i sposób dokonywania zmiany mocy cieplnej, ceny, stawki opłat, grupę taryfową oraz warunki wprowadzania zmian tych czynników, sposób prowadzenia rozliczeń przez przedsiębiorstwo ciepłownicze, standardy jakościowe obsługi odbiorców ciepła oraz szczegółowe parametry techniczne dostaw energii cieplnej, bonifikaty za niedotrzymanie standardów jakości obsługi odbiorców oraz parametrów technicznych, a także zasady ponoszenia odpowiedzialności z tytułu niedotrzymania warunków umowy. Ponadto przepisy nakazują określenie w umowie nie tylko okresu jej obowiązywania, lecz także warunków, po spełnieniu których umowa mogłaby zostać rozwiązana zwłaszcza ze strony przedsiębiorstwa energetycznego. Przepisy prawa energetycznego dotyczące regulacji treści umowy zawieranej pomiędzy podmiotami prawa prywatnego stanowią wyraz daleko idącej ingerencji państwa w konstytucyjną zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i swobody kształtowania umów”.

Stanowi nie tylko jako instrument sterowania procesami gospodarczymi, ale także pełni niezwykle ważną rolę zabezpieczenia interesów społecznych”.

Tu akurat uzasadniona jest inna refleksja nad funkcją norm prawa publicznego, gdyż tak „znaczna ingerencja państwa w kształtowanie regulacji pomiędzy stronami uzasadniona jest realizacją interesu społecznego rozumianego w szczególności jako konieczność zapewnienia nieprzerwanych dostaw energii oraz jej nośników. Energia uznawana jest bowiem powszechnie za dobro o znaczeniu cywilizacyjnym. Bez dostępu do niej społeczeństwo i jednostki nie są w stanie funkcjonować normalnie. Przepisy kształtujące treść umów związanych z dostarczaniem energii cieplnej, a także zasad ich wypowiedzenia, rozwiązywania czy dokonywania zmian w treści umowy należy interpretować jako zagwarantowanie ze strony państwa ochrony ekonomicznie i gospodarczo słabszej strony umowy, tj. odbiorcy ciepła. Stanowią wyraz zasady, iż każdy zainteresowany ciepłem sieciowym, przy spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych jego otrzymywania ma zagwarantowane prawo do ciepła. Dotyczy ono w szczególności odbiorcy energii w gospodarstwie domowym, którego ustawowa ochrona jest najbardziej rozbudowana. Prawo energetyczne mocno ingeruje w obszar stosunków cywilnoprawnych, co stoi w sprzeczności z zasadą swobody działalności gospodarczej oraz innymi liberalnymi prawami rynku. Wprowadzenie szeregu wymogów i ograniczeń po stronie przedsiębiorstwa ciepłowniczego w zakresie kształtowania treści umów na sprzedaż i dostarczanie ciepła ma na celu ma na celu zapewnienie odbiorcy niezawodnych dostaw ciepła oraz zagwarantowanie ogólnego bezpieczeństwa energetycznego”.

Ogląd Doktorantki uznaję za wartościowy także wówczas, gdy w nieuchronnym sposobie formułowania wielu norm prawa energetycznego wskazuje ona na zagrożenia płynące dla podmiotów nazywanych niesłusznie (nie przez Autorkę) osobami fizycznymi (a nie np. chemicznymi, co precyzyjnie oddaje, choć tylko na pozór, istotę tego podmiotu). Píše ona, że „stopień

skomplikowania i szczegółowość treści oraz ilość wymagań co do elementów obligatoryjnych umowy na dostawę ciepła może powodować jej małą czytelność i brak zrozumienia po stronie odbiorcy ciepła, zwłaszcza odbiorcy końcowego, w indywidualnym gospodarstwie domowym. Zawily sposób określenia parametrów technicznych dostaw energii cieplnej, posługiwanie się pojęciami fizycznymi, takimi jak moc zamówiona określona w MW, czy zużycie energii cieplnej w GJ, a także sposób określenia cen i stawek w poszczególnych grupach taryfowych za wytarzanie i przesył w dodatkowym podziale na opłaty stałe i zmienne wymaga dysponowania przez odbiorcę specjalistyczną wiedzą techniczną oraz prawniczą, co w konsekwencji narusza równość stron i pozbawia odbiorcę ciepła zamierzonej ochrony prawnej”.

Widzę potrzebę, aby tę uzasadnioną troskę uzupełnić tym, że owe skomplikowanie prawa energetycznego może być zamierzonym albo niezamierzonym, ale wykorzystywanym przez stronę silniejszą instrumentem manipulacji, oszukiwania, nawet wykorzystywania strony słabszej. Moim zdaniem tak się dzieje, choćby w kształtowaniu przepisów i umów dotyczących fotowoltaiki. Nie przedstawię ich tu, musiałbym podjąć zbyt pracochłonny trud badawczy, ale wskażę je nie ogólnikowo, nadto wyraziście, podczas publicznej prezentacji mojej recenzji.

Oczywiście, że podzielam sugestie Autorki, aby wprowadzić takie zmiany „do ustawy prawo energetyczne, które w istotny sposób uprościłyby treść umowy o dostawę ciepła, w szczególności przewidywały zawarcie dla odbiorcy końcowego, będącego konsumentem wyłącznie umowy kompleksowej oraz uproszczenie sposobu rozliczeń z tytułu dostaw ciepła do wyłącznie jednej stawki opłaty”.

Wydają mi się też uzasadnione propozycje Doktorantki płynące z obserwacji, że w „trakcie postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie zatwierdzenia cen i stawek zamieszczonych w taryfie dla ciepła Prezes URE dokonuje szczegółowej analizy przedłożonej propozycji taryfy, przede

wszystkim pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 44 - 45 ustawy prawo energetyczne. Prezes URE bada i ocenia, czy ceny i stawki opłat określone w taryfie dla ciepła zostały ustalone na poziomie pokrywania uzasadnionych kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu ciepłem, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność”.

To bowiem zdaniem Autorki wystarczające uzasadnienie, aby «przy niewielkim dodatkowym nakładzie pracy przypisać Prezesowi URE kompetencję określenia jednoskładnikowej ceny dla odbiorcy indywidualnego – konsumenta. Jako wniosek *de lege ferenda* nasuwa się ewentualna zmiana art. 23 ust 2 ustawy prawo energetyczne w zakresie kompetencji i obowiązków Prezesa URE. W miejsce dotychczasowego brzmienia art. 23 ust 2 pkt 2): Do zakresu działania Prezesa URE należy: (...) „zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach;”, wpisać: „ustalanie jednoskładnikowej ceny paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła zgodnie z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach oraz i kontrolowanie jej stosowania”»².

² Ma rację Doktorantka, gdy potem dodaje, że choć to oczywiste „taka zmiana implikuje szereg szczegółowych zmian redakcyjnych pozostałych przepisów prawa energetycznego, w szczególności przepisów wykonawczych do ustawy, jak i wprowadzenia mechanizmu wyliczania jednoskładnikowej ceny za energię ciepłą na podstawie szczegółowych kalkulacji przedstawionych przez przedsiębiorstwo energetyczne”. Dodaje także, że zaproponowane „rozwiązanie nie powoduje nadmiernego wzrostu czynności administracyjnych, czy konieczności przedkładania dodatkowej dokumentacji, a pozwala na zastosowanie przejrzystego, czytelnego dla przeciętnego konsumenta systemu rozliczeń z tytułu dostaw energii cieplnej. Wyeliminowanie możliwości zawierania dwóch odrębnych umów: sprzedaży energii cieplnej oraz umowy na jej przesyłanie oraz zastosowanie prostszego sposobu rozliczeń wpłynęłoby pozytywnie na czytelność treści stosunku zobowiązaniowego pomiędzy dostawcą i odbiorcą ciepła”.

Kapitalizm ma ponoć zalety. Nie ponoć – ma wady, ogólnie mówiąc. Stąd oczywiste jest w państwie nieogarniętym jeszcze wszechmocą kapitału, że istotną „rolę w ustaleniu oraz kształtowaniu treści umowy sprzedaży lub dostawy ciepła odgrywają kompetencje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W przypadku zaistnienia sporu pomiędzy stronami dotyczącego albo samego obowiązku zawarcia umowy, bądź też kwestionowania jej poszczególnych postanowień, Prezes URE może w sposób kształtujący określić treść stosunku prawnego łączącego przedsiębiorstwo energetyczne oraz odbiorcę ciepła, dokonywać wykładni oświadczenia woli stron oraz rozstrzygać kwestie sporne”³. Stosowna

³ Autorka zauważa, że prawo „do rozstrzygnięcia sporów przyznane Prezesowi URE dotyczy wyłącznie enumeratywnie wyliczonych w art. 8 ust. 1 kategorii spraw i dotyczy wyłącznie postępowań wszczętych na wniosek strony. Tak też stanowi ugruntowana linia orzecznicza. Przykładowo można przywołać wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 sierpnia 2021 roku, XVII AmE 86/20, w którym Sąd wypowiada się w kwestii rodzaju sporów rozstrzyganych przez Prezesa URE. Podkreśla, iż przepis art. 8 ust. 1 prawa energetycznego enumeratywnie wymienia jakie rodzaje sporów są rozstrzygane przez Prezesa URE. Stwierdza, iż organ ten nie może rozstrzygać w kwestii zamiaru wstrzymania sprzedaży energii elektrycznej lub realizacji umowy w zakresie cen energii, albowiem kwestie te nie znalazły się w katalogu spornych spraw poddanych kognicji Prezesa URE. Przepis wyraźnie wskazuje, że Prezes URE jest uprawniony do rozstrzygnięcia sporów w sprawach spornych dotyczących nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii. Pomimo poddania wielu spraw z zakresu energetyki pod rozstrzygnięcie Prezesa URE, kognicja sądów powszechnych nie została całkowicie wyłączona. Prezes URE rozstrzyga spory w zakresie wymienionych rodzaje spraw w I instancji, natomiast od jego decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z art. 30 ust. 2 prawa energetycznego, od rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie, Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie od tego wyroku przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego. Wobec tego, zachowana została zasada sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych przez sądy powszechne i zasada zapewnienia każdemu prawa do dwuinstancyjnego procesu sądowego. W postępowaniu toczącym się przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki stosuje się co do zasady przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w postępowaniu odwoławczym przed Sądem Okręgowym zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności działu IVc o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Jak wskazuje M. Czarnecka, T. Oglódek wyposażenie Prezesa URE w kompetencje do rozstrzygnięcia pewnego rodzaju spraw mogą w niektórych sytuacjach spowodować konflikt między sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości a pełnieniem przez Prezesa URE funkcji regulatora i organu koncesyjnego. Jako przykład można wskazać sytuację, w której Prezes URE w urzędzie wszczyna postępowanie przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu w trybie art. 56 ust. 1 pkt 12 lub 14, w sprawie nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii do odbiorcy. Równocześnie toczy się w tym samym stanie faktycznym przed tymże samym organem postępowanie na wniosek tej samej strony w trybie art. 8 prawa energetycznego. Prezes URE potwierdza swój osąd wyrażony już wcześniej w nieprawomocnej jeszcze decyzji wydanej w trybie art. 56, albo odwrotnie najpierw wydaje decyzję w trybie art. 8, która jest jeszcze nieprawomocna. Ewentualnie w sprawie indywidualnej z art. 8 prawa energetycznego nakłania strony do ugody, bowiem, jak sugeruje do wstrzymania dostarczania energii doszło w sposób nieuzasadniony, co daje mu podstawę do wszczęcia z urzędu postępowania w trybie art. 56. Hipotetycznie może zatem dojść do sytuacji ujawnienia stanowiska organu rozstrzygającego w toku sprawy lub wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 56 prawa energetycznego, przed prawomocnym rozstrzygnięciem w sprawie indywidualnej z art. 8 prawa energetycznego”.

decyzja „Prezesa URE, rozstrzygając kwestie sporne zastępuje w ten sposób warunki i treść umowy”⁴.

Walka o kapitalizm i tak zwaną, bo fikcyjną w znacznym stopniu, swobodę zawierania umów, przyniosła potrzebę obrony przed kapitalizmem⁵. Rzecz nie w monopolu, on istniał także w gospodarce socjalistycznej, czy *quasi*

⁴ Jasne, że takie „rozwiązanie ma na celu ochronę ekonomicznie i gospodarczo słabszej strony umowy, czyli odbiorcy ciepła. Jeśli odbiorcą ciepła jest konsument zaopatrujący się w ciepło dla potrzeb gospodarstwa domowego, ochrona jego jest jeszcze większa. Decyzja administracyjna jest w tej sytuacji źródłem powstania zobowiązania w obszarze stosunków cywilnoprawnych. Możliwość zawierania umowy sprzedaży, dostawy ciepła czy umowy kompleksowej oraz świadczenia na jej podstawie usługi kompleksowej stoi w sprzeczności z zasadą swobody działalności gospodarczej oraz innymi liberalnymi prawami rynku. Jest to jednak w pełni uzasadnione, gdyż wprowadzenie wszelkich ograniczeń, czy to po stronie przedsiębiorcy energetycznego, czy po stronie odbiorcy energii, ma na celu zagwarantowanie zarówno globalnego, jak i partykularnego, istotnego z punktu widzenia każdego indywidualnego odbiorcy, bezpieczeństwa energetycznego”. To oczywiście, że owa troska o odbiorcę nie pozbawia także strony silniejszej instrumentów ochronnych: «Od decyzji Prezesa URE nie przysługuje ani odwołanie, ani wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Decyzja Prezesa URE kończy postępowanie administracyjne, jest bowiem zgodnie z art. 16 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego ostateczna w tym postępowaniu. Weryfikacji rozstrzygnięć organu regulacyjnego dokonuje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. W taki sposób jest realizowana konstytucyjna zasada dwuinstancyjności. Taki złożony model dwuinstancyjności postępowania, w literaturze jest określany jako postępowanie hybrydowe. Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2009 roku „Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jest niczym innym jak żądaniem udzielenia ochrony prawnej przez sąd, opartym na zarzucie nieuwzględnienia prawnie chronionych interesów podmiotu gospodarczego. Wskazane odwołanie wszczyna postępowanie procesowe od początku i na zasadach postępowania kontradyktoryjnego. Postępowanie sądowe nie zmierza przy tym bezpośrednio do kontroli postępowania administracyjnego, lecz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. W postępowaniu tym wykorzystać można materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, ale znaczenie tego ostatniego postępowania ogranicza się do tego, że stanowi ono warunek dopuszczalności drogi sądowej. W postępowaniu sądowym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji wydanej przez Prezesa URE. Przedmiotem postępowania sądowego nie są natomiast ewentualne uchybienia popełnione w postępowaniu przed tym organem regulacyjnym. Obowiązkiem sądu jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu gospodarczym”. Zatem kluczowym zadaniem sądu odwoławczego jest analiza merytoryczna rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, a nie badanie poprawności formalnej decyzji administracyjnej».

⁵ Autorka powtarza to, co oczywiście, że konstytucyjna „zasada swobody umów ma doniosłe społeczne, gospodarcze i prawne znaczenie” i dodaje to, co również oczywiście, że obowiązywanie tej zasady „nie jest bezwarunkowe. Zasada to może podlegać pewnym ograniczeniom, a korzystanie ze swobody umów może zostać w różnych dziedzinach życia społecznego istotnie zredukowane. Ograniczenia mogą być wprowadzane na podstawie przepisów szczególnych dla realizacji różnych celów, jednak w każdym przypadku zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego lub ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz nie naruszają istoty wolności i praw. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Oznacza to, iż koncepcja społecznej gospodarki rynkowej stanowi podstawę, która jednak dopuszcza ingerencję państwa w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Już samo przepisów konstytucyjnych: art. 20 i związanego z nim art. 22 Konstytucji RP świadczy o tym, że wolność działalności gospodarczej jest zasadą, do której wprowadza się wyjątki, dodatkowo tylko w drodze ustawy, oraz wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Zatem klauzula generalna interesu publicznego, pozwala wprowadzać ograniczenia w swobodzie działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny. Ograniczenia w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej mogą być realizowane na różnorakie sposoby, m.in. poprzez reglamentację gospodarczą”.

socjalistycznej, ale w tym, jaki ów monopol jest w kapitalizmie i jaki chciałby być nie daj Boże.

A że przedsiębiorstwo „ciepłownicze działa jako monopolista na lokalnym rynku sprzedaży i dystrybucji energii cieplnej do odbiorców (...)” ustawodawca „wyposaży odbiorcę ciepła – obecnego, a także potencjalnego w możliwość dochodzenia przez Prezesa URE obowiązku zawarcia umowy na dostarczanie i sprzedaż ciepła, ukształtowania treści tejże umowy oraz rozstrzygnięcia w kwestiach spornych z zakresu dostarczania energii. Zarówno obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci ciepłowniczej, o którym mowa w art. 7 prawa energetycznego, jak i kompetencja organu administracji do kształtowania stosunku umownego w relacji dostawca – odbiorca ciepła uzasadnia postawioną tezę o istnieniu po stronie odbiorcy prawa do ciepła. Ustawodawca gwarantując odbiorcy zasilanie w energię cieplną wyposażył Prezesa URE w kompetencję ukształtowania treści umowy, zarówno w przypadku gdy przedsiębiorstwo ciepłownicze odmawia zawarcia umowy, jak i w sytuacji, gdy strony nie mogą dojść do porozumienia w zakresie jej treści. Prezes URE decyzją administracyjną jest uprawniony do ukształtowania treści stosunku prawnego gwarantującego odbiorcy dostawę energii cieplnej, a także rozstrzygnięcia w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostaw ciepła. Odbiorca ciepła w przypadku wstrzymania jego dostaw przez przedsiębiorstwo ciepłownicze ma prawo do rozstrzygnięcia co do zasadności takiego wstrzymania, co w konsekwencji ma znaczenie dla ewentualnych dalszych roszczeń odszkodowawczych odbiorcy”.

Autorka eksponuje oczywistą obserwację, że decyzja „Prezesa URE stanowi znaczną ingerencję stosunku zobowiązaniowego, przez co stanowi wyraz ochronnej roli państwa i gwarancji dostaw ciepła do odbiorców końcowych. Przedmiotowa decyzja stanowi nie tylko o obowiązku zawarcia umowy, lecz także w pełni kształtuje treść spornej umowy pomiędzy dostawcą, a odbiorcą ciepła”. Ze wszech miar słuszne jest zatem, że „to organ administracji państwowej

doprowadza poprzez wydaną decyzję do zawarcia umowy cywilnoprawnej, zastępując oświadczenia woli dwóch stron”.

Spółeczna wartość przepisów prawa energetycznego, ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz dorobku orzecznictwa dotyczącego ograniczonej, szcążtkowej albo zgoła żadnej możliwości „wypowiedzenia umów dotyczących dostarczania ciepła (umowy sprzedaży, dostawy i przesył ciepła oraz umowy kompleksowej) przez przedsiębiorstwo ciepłownicze (...)” jest oczywista⁶.

Widać to również w przepisach dotyczących restrukturyzacji⁷.

Wartościowe i pożyteczne są także te części rozprawy, które Autorka przeznacza na przedstawienie stosownych przykładów i werdyktów wskazujących na społeczne konteksty umów dotyczących dostawy ciepła, w tym ich realizacji częstokroć w mniej lub bardziej kłopotliwych okolicznościach⁸.

⁶ Autorka wskazuje tu, że w zasadzie jedynym „bezpiecznym dla dostawcy ciepła sposobem rozwiązania umowy za wypowiedzeniem jest wykazanie należytej dbałości o interes odbiorcy przejawiający się w umożliwieniu mu przystosowania się do zmieniającego się sposobu zasilania w energię cieplną, w szczególności zachowanie przez analogię długiego, określonego w § 27 rozporządzenia systemowego okresu wypowiedzenia. Niezależnie od powyższego możliwość wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo energetyczne nie jest oczywista. Przywołane orzecznictwo wskazuje, iż ze względu na charakter świadczonej usługi, sprzedawanego produktu jakim jest zasilanie społeczeństwa w energię cieplną dla potrzeb ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, przedsiębiorstwo energetyczne zostało pozbawione zwykłego, przysługującego innym podmiotom prawa cywilnego instrumentu prawnego umożliwiającego swobodne wypowiedzenie umowy. Także przepisy prawa upadłościowego i prawa restrukturyzacyjnego nie stanowią wprost, iż umowy związane z zapatrzaniem w media (ciepło, prąd, wodę, czy gaz) stanowią umowę o podstawowym znaczeniu dla dłużnika”.

⁷ Autorka nawiązuje tu do tego, że wprowadzenie „przez ustawodawcę otwartego katalogu umów określonych w art. 256 ust. 2 prawa restrukturyzacyjnego pozwala na uznanie, iż umowy na sprzedaż i dostawę ciepła stanowią kluczowe umowy dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego występującego w charakterze dłużnika, albowiem ich wygaśnięcie uniemożliwiało dalsze prowadzenie działalności, a w konsekwencji fiasko restrukturyzacji. Podobne stanowisko należy również zaaprobować wobec dłużnika o odbiorcy ciepła, w szczególności odbiorcy w gospodarstwie domowym, z uwagi na fakt, iż dostawy mediów zabezpieczają podstawowe bytowe i socjalne potrzeby. W odniesieniu zarówno do przedsiębiorstwa ciepłowniczego, z punktu widzenia jego podstawowej działalności i jednocześnie źródła przychodów umożliwiających funkcjonowanie i pokrywanie kosztów prowadzonej działalności, a także z punktu widzenia dłużnika – odbiorcy ciepła, dostarczanie mediów: energii elektrycznej, wody, gazy i energii cieplnej w postaci ogrzewania i ciepłej wody użytkowej jest kluczowym aspektem umożliwiającym dalsze funkcjonowanie. Uznanie umowy na sprzedaż i dostarczanie ciepła za umowę o podstawowym znaczeniu dla dłużnika implikuje udzielenie szczególnej ochrony w postaci zakazu jej wypowiedzenia w trakcie prowadzenia przyspieszonego postępowania układowego. Dokonanie wypowiedzenia jest warunkowane co do zasady wyrażeniem zgody przez radę wierzycieli”.

⁸ Także tam, gdzie opisuje m.in. przypadek, «kiedy to Pełnomocnik Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Oddziału Terenowego URE w Katowicach o pomoc w sprawie wypowiedzenia umów sprzedaży ciepła do domów jednorodzinnych, wskutek czego po upływie okresu wypowiedzenia doszłoby do zaprzestania dostaw ciepła. Mieszkańcy całego osiedla domów jednorodzinnych zostaliby pozbawieni energii cieplnej. Urząd Regulacji Energetyki wystąpił do przedsiębiorstwa energetyki cieplnej o wyjaśnienie sprawy, przypominając przedsiębiorstwu o ciężących na nim obowiązkach, które wynikają z udzielonej mu koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz z obowiązujących przepisów prawa. Przedsiębiorstwo zostało również

poproszone o przeprowadzenie ponownej gruntownej analizy opłacalności dostaw i wypracowanie takich rozwiązań, które pozwoliłyby na kontynuowanie dostaw ciepła do skarżących obiektów. W konsekwencji przedmiotowe działania Prezesa URE 420 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5.06.2008r., sygn. akt III SK 35/07, Legalis, (...) wpłynęły na zmianę decyzji przedsiębiorstwa energetycznego, które wycofało się ze swojej pierwotnej decyzji, ostatecznie nie doszło do wypowiedzenia umów na dostawę ciepła i zaprzestania dostaw. Kolejnym przykładem „niewładczych” kompetencji Prezesa URE może być także sytuacja, w której przedsiębiorstwo ciepłownicze zwróciło się z prośbą o podjęcie czynności zmierzających do rozwiązania permanentnego sporu ze Spółdzielnią Mieszkaniową w związku z niewykonywaniem umowy na dostawę ciepła przez Spółdzielnię. Spółdzielnia stale nie regulowała swoich należności za dostarczone ciepło, w skutek czego narastające, wieloletnie zadłużenie znacznie pogarszało kondycję finansowej przedsiębiorstwa i zagrażało utrzymaniu płynności finansowej. Dostawca ciepła kilkakrotnie wstrzymywał dostawy ciepła, po wyczerpaniu procedury wynikającej z prawa energetycznego. W wyniku prowadzonych rozmów i negocjacji strony zawarły umowę na dostawę ciepła w systemie przedpłatowym, jednak i ta nie była realizowana. Z prośbą o pomoc i interwencję do Prezesa URE w tej sprawie zwróciło się przedsiębiorstwo ciepłownicze, które z jednej strony nie chciało generować strat związanych z dostarczaniem ciepła bez wymaganych przedpłat i dopuszczać do narastającego zadłużenia, a z drugiej strony nie chciało pozbawić ciepła mieszkańców kilkunastu bloków wielorodzinny należących do spółdzielni. W tej sytuacji interweniował Pełnomocnik Prezesa URE – Radca w Południowym Oddziale Terenowym Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w Katowicach, który zwrócił się organu wykonawczego samorządu terytorialnego - Prezydenta Miasta, jakie czynności zostały podjęte w związku z wykonywaniem umów na dostarczanie ciepła, mając na względzie zadania własne gminy. URE zwróciło się także o wyjaśnienie jaki możliwości widzi Urząd Miasta rozwiązania konfliktu pomiędzy dostawcą ciepła a spółdzielnią oraz jak Urząd zamierza realizować obowiązek zapewnienia zaopatrzenia w ciepło mieszkańców spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych przyłączonych do sieci spółdzielni, zgodnie z art. 18 prawa energetycznego. Z informacji uzyskanych od przedsiębiorstwa ciepłowniczego wynikało, iż wprowadzenie przedpłatowego systemu rozliczeń ze spółdzielnią nie wpłynęło na polepszenie sytuacji finansowej, w związku z tym URE poprosiło Urząd Miasta o przedstawienie czy rozważy wprowadzenie rozwiązań zaradczych w przypadku nie dokonania przez spółdzielnię wpłaty przedpłaty, a w konsekwencji nie podania ciepła przez do obiektów spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Prezes URE podkreślił, iż ze względu na interes społeczny oraz interes stron konfliktu, niezmiernie ważne jest rzetelne rozważenie i zaproponowanie przez Urząd Miasta sposobu rozwiązania zaistniałej sytuacji (...). Wskutek wyżej opisanej interwencji Prezesa URE doszło do intensyfikacji procesu negocjacji i rozmów oraz wspólnego poszukiwania rozwiązań przez zainteresowane strony umowy o dostawę ciepła, przedstawicieli gminy oraz mieszkańców zasobów spółdzielni i zarządców wspólnot mieszkaniowych. W następstwie tego dostawy ciepła zostały przywrócone. Większość wypowiedzeń umów kończy się jednak rozwiązaniem umowy. Przedmiotem sporu między stronami jest skuteczność wypowiedzenia. Przykładowo jeśli dostawca ciepła wypowiada umowę zawartą na czas określony, powołując się na zasadniczą zmianę okoliczności gospodarczych i nie oczekuje na upływ terminu wskazanego w § 27 rozporządzenia systemowego albo wskazuje na klauzulę, która w myśl orzecznictwa nie może stanowić powodu wypowiedzenia umowy na dostawę energii cieplnej, wówczas odbiorca ciepła twierdzi, że nie było podstaw do wypowiedzenia umowy. Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy rozwiązanie umowy nastąpiło zgodnie z prawem energetycznym i postanowieniami umowy, należy do właściwości sądu powszechnego, jako sprawa cywilna, zgodnie z art 1 kodeksu postępowania cywilnego. Wniosek o rozstrzygnięcie w tej sprawie skierowany do Prezesa URE stanowi żądanie o charakterze cywilnoprawnym i jako skierowane do organu administracji rządowej nie wszczyna postępowania administracyjnego. Inaczej będzie wyglądać sytuacja, w której przedsiębiorstwo ciepłownicze wraz z oświadczeniem o wypowiedzeniu umowy na dostawę ciepła, równocześnie wstrzymało te dostawy do odbiorcy. Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił, iż mimo braku kompetencji Prezesa URE do dokonania oceny, czy umowa została rozwiązana zgodnie z prawem, to jednak nie może on umorzyć postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego w sprawie wszczętej z wniosku odbiorcy dotyczącej wstrzymania dostaw ciepła. W takiej sytuacji Prezes URE powinien zawiesić postępowanie oraz wezwać wnioskodawcę – odbiorcę ciepła do wytoczenia sprawy przeciwko przedsiębiorstwu ciepłowniczemu na drodze postępowania cywilnego. Dopiero po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądowego w przedmiocie rozwiązania umowy na dostawę energii, Prezes URE będzie mógł wydać rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej. We wskazanym powyżej wyroku Sąd Apelacyjny powołał się na wcześniejszy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 roku, który wypowiedział się w przedmiocie 422 Pismo Południowego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w Katowicach z dnia 12.10.2022r., znak: OKA.5004.1.2022.JSk (...) możliwości procedowania przez Prezesa URE w sprawach dotyczących wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo energetyczne oraz nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii. Sąd Najwyższy podkreślił, iż Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie może umorzyć jako bezprzedmiotowego postępowania w sprawie z wniosku odbiorcy energii, który kwestionuje zasadność wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo energetyczne, lecz powinien zawiesić postępowanie i wezwać

Autorka rzetelnie przedstawia i należycie ocenia okoliczności społeczne, ekonomiczne i prawne, które uzasadniają twierdzenie, że przedsiębiorstwo „energetyczne nie dysponuje swobodą w zakresie modyfikacji i zakończenia stosunku zobowiązaniowego z odbiorcą ciepła. Ustawodawca i judykatura przyjmuje ochronną rolę nad odbiorcą ciepła, a jego niezakłócone dostawy ciepła jako podstawową usługę zabezpieczenia społecznego”.

Rozdział ostatni recenzowanej dysertacji zawiera uzasadnienie konkluzji, która zdaje się być budująca. Wynika to z charakterystyki zasobów przedsięwzięć związanych z produkcją energii w Polsce⁹. Tak też napawa ufnością przedstawiona polityka energetyczna państwa, która, wydaje mi się, jest owocem polityki formacji przez ostatnie lata rządzącej, bez albo może z nikłymi zasługami jej opozycji¹⁰.

wnioskodawcę do wytoczenia sprawy przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu do sądu powszechnego. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie może na podstawie art. 105 KPA umorzyć postępowania w sprawie nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii z przyczyny, która istniała przed jego wszczęciem».

⁹ Zgodnie „z opublikowanym przez Urząd Regulacji Energetyki zestawieniem w Polsce, na koniec 2019 roku funkcjonowało 396 koncesjonowanych przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dostarczaniem ciepła do odbiorców, dysponując łącznym potencjałem zainstalowanej w źródłach wytwórczych mocy cieplnej w wysokości 53 561 MW. Przedsiębiorstwa te sprzedały w 2019 roku 344 712 640 GJ ciepła. Długość ciepłowniczych sieci dystrybucyjnych wyniosła 21 701 km. Oprócz przedsiębiorstw koncesjonowanych dostawą ciepła w Polsce zajmują się przedsiębiorstwa energetyczne, u których odbiorcy zamawiają nie więcej niż 5 MW mocy. Szacunkowo sprzedają oni 50 000 000 GJ ciepła swoim odbiorcom. Ponadto około 500 000 000 GJ ciepła jest wytwarzana na własne potrzeby przez indywidualne gospodarstwa domowe, a także punktowe niewielkie ciepłownie produkujące ciepło wyłącznie na potrzeby własne mieszkańców budynków wielorodzinnych. Energia cieplna wytwarzana jest także przez zakłady przemysłowe w ilości ponad 200 000 000 GJ ciepła rocznie. Rynek ciepłowniczy stanowi znaczną część szeroko pojętej branży energetycznej i stanowi ważny element polityki bezpieczeństwa publicznego i społecznego”.

¹⁰ „Polityka energetycznej Polski do 2040 roku wraz z Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 wskazują wyznaczone kierunki zmian i transformacji całego sektora ciepłowniczego. W dokumentach tych odzwierciedlona została polska droga do gospodarki neutralnej klimatycznie, efektywnego wykorzystywania zasobów, a także niezwykle wrażliwe uwarunkowania społeczne. Fundamentalne znaczenie dla polityki bezpieczeństwa energetycznego na najbliższe zostało przypisane sprawiedliwej transformacji, przy której z jednej strony będzie likwidowane ubóstwo energetyczne, a z drugiej rozwijane mają być nowe gałęzie przemysłu związane z odnawialnymi źródłami energii, w szczególności w ciepłownictwie. W zeroemisyjnym systemie energetycznym, poczesne miejsce będzie mieć energetyka lokalna i obywatelska, co dla ciepła może oznaczać ożywienie działalności prosumenckiej. Kluczowymi elementami polityki energetycznej państwa dla ciepłownictwa są wytyczne, zakładające, iż do roku 2040 potrzeby cieplne wszystkich gospodarstw domowych mają być pokrywane przez ciepło systemowe oraz przez zeroemisyjne lub niskoemisyjne źródła indywidualne. Ciepłownictwo ma się opierać na niskoemisyjnych źródłach wytwarzania 283 ciepła, korzystania z paliwa zdekarbonizowanego oraz odnawialnych źródeł energii.561 Transformacja przedsiębiorstw energetycznych w kierunku efektywnych systemów ciepłowniczych, czyli z odpowiednim udziałem ciepła z kogeneracji, ciepła z OZE, energii z atomu lub ciepła odpadowego w systemie, ma na celu zapewnienie odbiorcom niezakłóconego prawa do ciepła o odpowiedniej jakości i cenie, przy zachowaniu dbałości o czyste powietrze i zdrowe środowisko życia”.

Oburzeni stanem polskiej demokracji między innymi w sferze polityki zagranicznej, angażującej nasz kraj w przedsięwzięcia na Ukrainie¹¹ niebywale groźne dla bezpieczeństwa naszego państwa i nadzwyczaj niemoralne w braku sprzeciwu wobec ludobójstwa dokonywanego przez Izrael w Gazie, z zachowaniem oczywistych proporcji dodać trzeba, że także w sferze aktywności energetycznej Polski demokracja samorządowa ma się u nas kiepsko¹²; na niektórych obszarach, np. w sferze fotowoltaiki, dopuszczono bowiem unormowania i w szczególności praktyki ewidentnie nieuczciwe wobec strony słabszej.

Jestem zbudowany zamierzeniem Autorki recenzowanej przeze mnie dysertacji doktorskiej, aby w oparciu o analizę normatywną umowy na dostawę ciepła uzasadnić pogląd, a zdaniem Autorki nawet tezę o „posiadaniu” przez określone podmioty w Polsce „prawa socjalnego do energii cieplnej (...)”.

Podzielam opinię Autorki zawartą w podstawowej tezie napisanej przez nią dysertacji doktorskiej, że „każdy zainteresowany przyłączeniem do sieci ciepłowniczej i korzystaniem z ciepła sieciowego obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, przy spełnieniu warunków natury techniczno-ekonomicznej ma zagwarantowane prawo do ciepła”.

I dla mnie jest oczywiste, że w „świetle obowiązujących przepisów prawa, które determinują treść umów związanych z zaopatrzeniem w energię cieplną, tj.

¹¹ Autorka kieruje się, chyba mimowolnie, konwencją językowa prawodawcy i nachalną propagandą, gdy tytułuje część swojej pracy pisząc o polityce socjalnej „państwa w zakresie ochrony obywateli przed nadmiernym wzrostem cen ciepła w sytuacji kryzysu energetycznego wywołanego atakiem Rosji na Ukrainę”. Kryzysu energetycznego w Polsce nie wywołały działania zbrojne Federacji Rosyjskiej na Ukrainie, ale reakcja władz Polski na to wydarzenie. Same działania zbrojne Federacji Rosyjskiej na Ukrainie nie miały żadnego wpływu na ten kryzys, co jasno widać np. po chroniącej interesy swych obywateli postawie władz należących do UE i NATO Węgier.

¹² „Niewątpliwie natomiast kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należy uznać za niewystarczające w zakresie obowiązków związanych z zaopatrzeniem społeczności wspólnoty samorządowej w ciepło. Do obowiązków gminy należy realizacja zadań wyłącznie o charakterze planistycznym. Powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań związanych z bezpośrednim zaopatrywaniem lokalnej społeczności w energię cieplną, zwiększyłoby gwarancje bezpieczeństwa dostaw, a także kształtowanie cen przy uwzględnieniu wspólnych interesów wspólnoty samorządowej. Do kompetencji gmin należy większość lokalnych zadań o charakterze użyteczności publicznej, jakim jest także zaopatrzenie w energię cieplną”.

umowy sprzedaży ciepła, umowy przesyłu i dystrybucji ciepła oraz umowy kompleksowej, która łączy elementy umów sprzedaży i dostawy ciepła, przepisów warunkujących obowiązek zawarcia umowy na dostawę ciepła oraz liczne ograniczenia możliwości jej rozwiązania przez przedsiębiorstwo ciepłownicze, a także szereg administracyjnoprawnych obowiązków związanych z zaopatrzeniem w energię ciepłą spoczywających nie tylko na wytwórcach ciepła, lecz także na jednostkach państwowych i samorządowych (...)” uzasadnione jest „twierdzenie, iż każdemu zainteresowanemu podłączeniem do sieci ciepłowniczej przysługuje prawo przyłączenia po spełnieniu określonych techniczno-ekonomicznych warunków, a następnie otrzymania energii cieplnej po odpowiedniej, rozsądnej cenie”.

Prawo to stanowi bowiem „element systemu zabezpieczenia socjalnego, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia obywateli przez instytucje państwowe i samorządowe”.

Poza tą zasadniczą, w istocie fundamentalną *in casu* tezą, za poprawne uważam także obserwacje (które Autorka chyba bez potrzeby nazywa również tezami) szczegółowe sformułowane przez Doktorantkę. Tezę główną dowiodła też wykazując zasadność postawionych na wstępie tez szczegółowych.

Wiadomo bowiem, iż „strony nie mają dowolności i swobody w kształtowaniu treści umowy sprzedaży i dostaw ciepła do odbiorców”, gdyż „przepisy prawa energetycznego, rozporządzeń wykonawczych, a także szeregu innych aktów prawnych determinują treść umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą energii cieplnej. Elementy obligatoryjne umowy o dostawę ciepła narzucają szereg obowiązków na jego dostawcę, pełniąc jednocześnie funkcję ochronną dla odbiorcy ciepła. Jednocześnie nie jest dopuszczalne inne określenie parametrów dostaw, standardów obsługi odbiorców, zasad kształtowania cen i stawek za dostarczanie ciepła, które mogłyby mniej korzystnie ukształtować sytuację prawną odbiorcy ciepła, niż przewidział to ustawodawca. Zasadniczy wpływ na kształtowanie

wzajemnych praw i obowiązków w cywilistycznej regulacji tej umowy ma administracyjny nakaz i zakaz. Szerokie kompetencje prezesa Urzędu Energetyki jako organu bezpośrednio realizującego politykę energetyczną państwa związane z władczą ingerencją w ukształtowanie stosunku prawnego prywatnych zazwyczaj podmiotów, wytwarzających i dostarczających ciepło, przede wszystkim w postaci uprawniającego Prezesa URE do wydania decyzji nakazującej przedsiębiorstwu ciepłowniczemu zawarcie umowy na dostawę ciepła, a także ograniczenia prawne związane ze możliwością zmiany i rozwiązania umowy na dostawę ciepła przez przedsiębiorstwo ciepłownicze, wykazują iż sfera zaopatrzenia ludności w ciepło znajduje się pod szczególną ochroną Państwa Polskiego”.

Druga, w oczywisty sposób związana z pierwszą, obserwacja Autorki podnosi, że „zastosowanie gwarancji systemowych i instytucjonalnych ma na celu zagwarantowanie każdemu zainteresowanemu zapewnienie dostaw energii cieplnej”. Tak jak stwierdza Doktorantka w dysertacji, udało się jej „dowieść, iż zastosowanie różnego rodzaju prawnych instrumentów realizacji polityki energetycznej, ma na celu i realizuje postulaty bezpieczeństwa energetycznego rozumianego jako bezpieczeństwo państwa oraz jego obywateli. Zarówno jednostki samorządowe realizują obowiązki własne o charakterze użyteczności publicznej, w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych jak również kształtowanie polityki energetycznej przez jednostki władzy publicznej ma na celu zabezpieczenie dostaw energii cieplnej. W szczególności potwierdza to wymóg uzyskania koncesji na wytwarzanie, dostarczanie i obrót ciepłem przez podmioty pretendujące do wykonywania działalności ciepłowniczej, a następnie możliwości prawne ingerencji Państwa w działalność tychże przedsiębiorców w sytuacji kryzysowej, obowiązki nakładane na przedsiębiorstwa z branży energetycznej w celu zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego państwa i jego obywateli oraz

kwestie dotyczące kształtowania cen i stawek za ciepło, które w większości przypadków podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Szereg organów państwowych, tj. Minister ds. Ochrony Środowiska, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a przede wszystkim Rada Ministrów pełni ważną rolę w zakresie funkcjonowania sektora energetycznego, a ich celem i obowiązkiem jest działanie w interesie publicznym, rozumianym także jako interes społeczny”.

Po części obserwacja, ale przecież także stwierdzenia uzasadniające sugestie tezy to „założenie, iż prawo do ciepła stanowi jedno z praw socjalnych. Teza ta dowiedziona została w pełni, albowiem wykazano, że zabezpieczenie interesu społecznego w obszarze energetyki oznacza takie regulacje prawne, które zabezpieczają przed świadczeniem usług zaopatrzenia w ciepło przez podmioty niewykwalifikowane, niedysponujące odpowiednim zapleczem technicznoekonomicznym, zapewniają gwarancję ciągłości dostaw ciepła na zasadach regulowanych przez organy państwowe, a także zabezpieczają przed nagłym zaprzestaniem działalności przez przedsiębiorstwa energetyczne, co w konsekwencji mogłoby przerwać lub zakłócić dostarczanie odbiorcom energii cieplnej o właściwych parametrach jakościowych. Określone ustawowo wymogi dotyczące umów na sprzedaż i dostawę ciepła, obowiązek nieprzerwanych dostaw ciepła, czy utrzymania zapasów surowców przez przedsiębiorstwa energetyczne na odpowiednim poziomie, koncesjonowanie działalności gospodarczej przedsiębiorstw ciepłowniczych, a także bieżąca polityka państwa w reakcji na zachodzące dynamiczne zmiany społeczne, gospodarcze i geopolityczne, w szczególności dotyczące zakazu wstrzymania dostaw ciepła podczas pandemii koronawirusa oraz polityka socjalna państwa w celu ochrony obywateli przed nadmiernym wzrostem cen ciepła w sytuacji kryzysu energetycznego stanowią przejaw realizacji polityki energetycznej gwarantującej dostawę ciepła do obywateli. Zagwarantowanie przez państwo poprzez regulacje prawne dostaw energii, w tym energii cieplnej stanowi zabezpieczenie realizacji usług w interesie

ogólnym, usług o charakterze socjalnym, do jakich bez wątpienia należy dostawa energii cieplnej. Szczegółowa analiza regulacji treści umowy na dostawę ciepła oraz zasad jej wykonywania prowadzi do jednoznacznej konkluzji o istnieniu i gwarantowaniu przez państwo socjalnego prawa do energii cieplnej w Polsce. Przy czym gwarancję prawa do energii cieplnej należy rozumieć jako możliwość złożenia wniosku o przyłączenie do sieci ciepłowniczej i obowiązku przedsiębiorstwa energetycznego do dokonania przyłączenia, w przypadku istnienia techniczno-ekonomicznych warunków, a następnie obowiązku zawarcia i wykonywania umowy na dostarczanie ciepła o określonych parametrach po rozsądnej cenie, co do zasady ostatecznie zatwierdzanej przez organ administracyjny tj. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”.

Tyle, że diabeł, poza ogółami, ukrywa się ochoczo w szczegółach. I dlatego na te uzasadnione normatywnie i budzące respekt szlachetne tezy Doktorantki nakładają się jej mniej lub bardziej oczywiste obserwacje, iż „stopień skomplikowania i szczegółowość treści oraz ilość wymagań co do elementów obligatoryjnych umowy na dostawę ciepła, sposób rozliczeń z tytułu dostaw ciepła może powodować małą czytelność umowy i brak jej zrozumienia po stronie odbiorcy ciepła, zwłaszcza odbiorcy indywidualnego, konsumenta. Faktyczne zapoznanie z treścią umowy, opanowanie zasad kształtowania cen i stawek za energię ciepłą wymaga *de facto* dysponowania przez odbiorcę specjalistyczną wiedzą techniczną oraz prawniczą, co w konsekwencji narusza równość stron i pozbawia odbiorcę ciepła zamierzonej ochrony prawnej”. I nierzadko tu jest pies pogrzebany, gdy beneficjenci dobrych rozwiązań nie są w stanie należycie, a niekiedy w ogóle ogarnąć nie tyle „mapę”, co przede wszystkim odkryć „ścieżkę”, która po wykrotach może im zapewnić realizację uprawnienia do dobra, które nierzadko tylko *de iure* im przysługuje.

Jasne, że budzi uznanie sugestia Doktorantki, aby do ustawy prawo energetyczne wprowadzono zmiany, „które w istotny sposób uprościłyby treść umowy o dostawę ciepła, w szczególności przewidywały zawarcie dla odbiorcy

końcowego, będącego konsumentem wyłącznie umowy kompleksowej oraz uproszczenie sposobu rozliczeń z tytułu dostaw ciepła do wyłącznie jednej stawki opłaty”. Tak też oceniam wnioszek *de lege ferenda* Doktorantki zmiany „przepisów prawa energetycznego, w szczególności art. 23 ust 2 ustawy prawo energetyczne 287 w zakresie kompetencji i obowiązków Prezes URE, tak aby przypisać organowi kompetencję nie do zatwierdzania, a do ustalania jednoskładnikowej ceny dla odbiorcy indywidualnego – konsumenta. W miejsce dotychczasowego brzmienia art. 23 ust 2 pkt 2) prawa energetycznego: „Do zakresu działania Prezesa URE należy: (...) zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach (...)”, o czym świadczy także zawarcie tamże postanowienia stwierdzającego, że „ustalanie jednoskładnikowej ceny paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła zgodnie z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach oraz i kontrolowanie jej stosowania”.

Ma Autorka rację, że „taka zmiana implikuje szereg szczegółowych zmian redakcyjnych pozostałych przepisów prawa energetycznego, w szczególności przepisów wykonawczych do ustawy, jak i wprowadzenia mechanizmu wyliczania jednoskładnikowej ceny za energię cieplną na podstawie szczegółowych kalkulacji przedstawionych przez przedsiębiorstwo energetyczne”.

Należy mieć nadzieję, że tak, jak w swej rozprawie Doktorantka stwierdza, że zaproponowane „rozwiązania nie spowodują nadmiernego wzrostu czynności administracyjnych, czy konieczności przedkładania dodatkowej dokumentacji, pozwalają natomiast na zastosowanie przejrzystego, czytelnego dla przeciętnego konsumenta systemu rozliczeń z tytułu dostaw energii cieplnej” i gdy zauważa,

że wyeliminowanie „możliwości zawierania dwóch odrębnych umów: sprzedaży energii cieplnej oraz umowy na jej przesyłanie oraz zastosowanie prostszego sposobu rozliczeń wpłynęłoby pozytywnie na czytelność treści stosunku zobowiązaniowego pomiędzy dostawcą i odbiorcą ciepła”.

Nadzwyczaj doniosłe są też obserwacje i postulaty Autorki, aby „uznać rozszerzenie gwarancji dostaw ciepła na indywidualnych odbiorców, których budynki zlokalizowane są poza zasięgiem sieci ciepłowniczej, a także wzmocnienie przepisów gwarancyjnych dostaw ciepła, oraz rozszerzenie kompetencji gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w odniesieniu do zaopatrzenia w energię ciepłą”.

Wydawałoby się, że w kraju, który pretenduje do roli kontynentalnego (jeśli odważyć się tak mówić o państwie leżącym w Europie będącej przecież azjatyckim półwyspem) mocarstwa militarnego, zrealizowanie prawa do rozszerzenia „gwarancji dostaw ciepła na indywidualnych odbiorców, których budynki zlokalizowane są poza zasięgiem sieci ciepłowniczej” nie powinno być wyzwaniem, a jest, niestety, baśnią mniej wiarygodną niż w zupełności realistyczna baśń o „Dziewczynce z zapałkami” (i to nie jest opowieść tylko z czasów Hansa Christiana Andersena; jakiś czas temu zamieszkałem z córeczką Marysią w skromnym hoteliku w stołecznym Nairobi, gdzie nie zmrużyliśmy oka. Spać przy zamkniętym oknie było nie sposób w pokoju nieposiadającym klimatyzacji. Gdy jednak otworzyliśmy okno wdarł się do pokoju obrzydliwy zapach palonej gumy: to kenijskie dzieci, w kraju sojuszniczym arcybogatego USA *et consortes*, bezdomne, nie mające rodziny, śpiące pod zaparkowanymi samochodami, rozgrzewały się w chłodną na tej wysokości afrykańskiego lądu noc paląc w pobliżu wyrzucone na ulicę opony).

Gorąco pragnąłbym, ale jakże uwierzyć, że w naszym kraju będzie to kiedykolwiek możliwe, skoro między konstytucyjnymi deklaracjami i tak zwanym życiem jest nierzadko przepaść zdawałoby się nie do przebycia. Bez względu na to, kto u rządu.

VI. Konkluzje.

Podsumowując stwierdzam, że Autorka wzięła na warsztat także szczegółowe i doniosłe zagadnienia nie tylko prawne oraz – niekiedy w szerszym kontekście – rzetelnie przedstawiła je, jak również dokonała ich wnikliwej analizy. Sięgnęła także do piśmiennictwa pozaprawniczego, dokonała, w istotnym zakresie, twórczej krytyki *de lege lata* i zaproponowała godne aprobaty rozwiązania *de lege ferenda*. Dzieło Autorki wypełnia w polskim piśmiennictwie prawniczym lukę, która dotąd istniała, nie było bowiem opracowania tak obszernego, dotyczącego tytułowego zagadnienia. Teza Autorki została należycie przedstawiona i uzasadniona. Zasluguje na aprobatę.

Recenzowana praca odpowiada zatem wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez ustawę z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.), albowiem „prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie (...) oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (...)”, natomiast przedmiotem tej „rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (...)”. Tym samym stanowi ona podstawę dla dalszych kroków w sprawie nadania mgr Dagmarze Nowak-Trochimiuk stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Zielona Góra, 8-10 listopada 2023 r.

Jacek Mazurkiewicz