



Acta Juris Stetinensis

2021, nr 2 (vol. 34), 229–236
ISSN (print): 2083-4373 ISSN (online): 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2021.34-15



Łukasz Dawid Dąbrowski
dr
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: ldabro@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0003-2251-7791



Przemysław Zdyb, *Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, C.H.Beck, Warszawa 2020

ISBN 978-83-8198-629-8, ss. 367

Monografia dra Przemysława Zdyba, zatytułowana *Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, jest poświęcona problematyce specyfiki postępowań przed Prezesem URE, a także sposobom zaskarżania decyzji organu regulacyjnego i określeniu pozycji, jaką Prezes URE zajmuje w procesach regulacyjnych sektora energetycznego.

Monografię rozpoczyna omówienie zagadnień ogólnych z zakresu prawnej regulacji sektora energetycznego, w tym pojęcia regulacji, jej celów, a także instrumentów prawnych wykorzystywanych w działalności regulacyjnej Prezesa URE. W rozdziale drugim przedstawiono rozważania dotyczące statusu prawnego Prezesa URE. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie dotyczące niezależności organu regulacyjnego. Z kolei rozdział trzeci dotyczy przedmiotowego zakresu postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Kluczowe ze względu na brzmienie tytułu monografii są rozdziały czwarty i piąty. Rozdział czwarty dotyczy bowiem zagadnień wszczęcia postępowania administracyjnego i jego przeprowadzenia, z kolei rozdział piąty poświęcony został rozstrzygnięciom, jakie zapadają w postępowaniach prowadzonych przed Prezesem URE. W ostatnim, szóstym rozdziale

omówiono mechanizmy weryfikacji decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE.

Całość poprzedzona jest wstępem, w którym Autor m.in. uzasadnia wybór tematu swojej monografii „istotnością wpływu postępowań administracyjnych przed Prezesem URE na kształt i obraz sektora energetycznego w Polsce, a tym samym na warunki dostępu do źródeł energii dla przedsiębiorców i konsumentów” oraz przedstawia pokrótce zawartość monografii. Zakończenie zaś stanowi podsumowanie wcześniejszych rozważań, zawiera ocenę aktualnego stanu prawodawstwa dotyczącego postępowania przed Prezesem URE oraz wnioski *de lege ferenda*.

Nie ulega wątpliwości, że poruszona przez Autora tematyka zasługuje na uczynienie z niej przedmiotu monografii prawniczej, gdyż problemy prawne związane z postępowaniami administracyjnymi przed organami regulacyjnymi zyskują na znaczeniu praktycznym, zarówno w obrocie profesjonalnym, jak i konsumenckim.

Opracowanie otwierają rozważania definicyjne, dotyczące np. pojęcia regulacji. Autor zwraca m.in. uwagę na to, że na gruncie prawa energetycznego jest to pojęcie prawne, przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne w art. 3 pkt 15 definiują bowiem regulację jako „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”¹. Wskazuje to na swego rodzaju wyjątkowość uregulowań w tym zakresie, ponieważ w innych obszarach regulowanych analogicznych definicji nie przewidziano, jak w przypadku uregulowań ustawy Prawo telekomunikacyjne lub ustawy o transporcie kolejowym. Implikuje to pytania o przyczyny, jakie wpłynęły na odrębność uregulowań w tym zakresie właśnie na gruncie prawa energetycznego. Poruszone zagadnienie jest niezwykle ciekawe i mogłoby zostać poszerzone o rozważania dotyczące wzajemnych zakresów lub, mówiąc inaczej, relacji definicji funkcjonujących na gruncie doktrynalnym i definicji ustawowej.

Poza syntetycznym przedstawieniem pojęcia regulacji w sektorze energetycznym i jej podstawowych celów, co bez wątpienia wprowadza czytelnika w meandry sektora energetycznego, w monografii w sposób obszerny poruszono zagadnienie instrumentów prawnych służących regulacji sektora energetycznego i dokonano podziału na decyzje „regulacyjne” i decyzje „przymuszające”. Szczególną uwagę zwrócono na obowiązek zapewnienia dostępu stron trzecich do infrastruktury energetycznej oraz obowiązek realizacji zasady rozdziału (tzw. *unbundling*). Obowiązek regulacyjny polegający na zapewnieniu dostępu stron trzecich do infrastruktury energetycznej jest jednym z podstawowych obowiązków w regulowanych

1 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r., nr 54, poz. 348 ze zm.).

sektorach infrastrukturalnych. Jak stwierdzono w monografii, umożliwia on korzystanie z infrastruktury należącej do jednego przedsiębiorstwa energetycznego przez inny, niezależny ekonomicznie podmiot. Z kolei zasada rozdziału oznacza rozdzielenie sprzedaży i wytwarzania energii od działalności operatorskiej na sieciach. Ma to na celu uniknięcie możliwości utrudniania dostępu do infrastruktury, gdy jedna spółka jest operatorem sieci przesyłowej i jednocześnie wytwarza albo sprzedaje energię². W monografii przedstawiono jednocześnie podstawowe rodzaje *unbundlingu*. Omówiono także kwestie związane z obowiązkiem taryfowym oraz koncesjonowaniem działalności gospodarczej w sektorze energetycznym, która jest działalnością limitowaną. Z kolei obowiązek taryfowy odgrywa znaczącą rolę, pozwala bowiem kontrolować ceny paliw gazowych i energii poprzez zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje do przedstawiania ich Prezesowi URE do zatwierdzenia. Obowiązek ten wpływa także na zasady kształtowania tych cen. Słuszna jest konstatacja zawarta w tej części monografii, zgodnie z którą „kompetencje Prezesa URE odznaczają się istotnym natężeniem władzy dyskrecyjnej, w tym określoną uznaniowością administracyjną przy wykonywaniu funkcji regulacyjnych”.

Rozdział drugi poświęcony jest statusowi prawnemu Prezesa URE z punktu widzenia prawa polskiego i prawa unijnego. Prawo Unii Europejskiej wpływa na krajowe uregulowania prawne w dziedzinie prawa energetycznego także w aspekcie instytucjonalnym, kształtując pozycję ustrojową Prezesa URE. Przykładem tego jest uregulowanie art. 57 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 roku³, który przyznaje niezależność organom regulacyjnym, chroniąc ten organ przed wpływami politycznymi ze strony podmiotów państwowych⁴. W monografii skoncentrowano się także na pozycji Prezesa URE jako centralnego organu administracji rządowej i jego statusie prawnym w świetle uregulowań postępowania administracyjnego. Istotne również jest zwrócenie uwagi na konsekwencje procesowe związane z posiadaniem przez Prezesa URE statusu centralnego organu administracji rządowej. Dokonano tym samym analizy

2 K. Żebryk, *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3 (7), s. 76, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/images/numery/50/74.pdf> (dostęp 25.08.2021).

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (J L 158, z 14.6.2019 r., s. 125–199).

4 W poprzednim stanie prawnym był to art. 35 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczący wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylający dyrektywę 2003/54/WE (OJ L 211, z 14.8.2009 r., s. 55–93).

statusu prawnego Prezesa URE wielopłaszczyznowo, jako krajowego organu regulacyjnego, centralnego organu administracji rządowej oraz jako organu posiadającego status ministra.

Rozdział trzeci zatytułowany „Przedmiotowy zakres postępowań administracyjnych przed Prezesem URE” w istocie składa się z dwóch części, z części wprowadzającej do zagadnień związanych z procedurą administracyjną, jak rodzaje postępowań administracyjnych czy pojęcie postępowań „hybrydowych”, a także z części prezentującej zakres przedmiotowy postępowań przed Prezesem URE.

Postępowanie hybrydowe oznacza połączenie dwóch procedur prawnych o różnej naturze prowadzące do powstania administracyjno-cywilnego modelu postępowania. Model ten związany jest z powołaniem specjalnych instytucji publicznych, w ramach których taka procedura hybrydowa jest realizowana⁵. Należy do nich właśnie Prezes URE, lecz także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta⁶, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷ lub Prezes Urzędu Transportu Kolejowego⁸. W tej grupie, choć o nieco odmiennym charakterze, mieszczą się również decyzje wydawane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁹, w ramach regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego. Istota tego modelu sprowadza się do wyłączenia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, w konsekwencji czego decyzje organu administracji publicznej podlegają zaskarżeniu przed sądem powszechnym¹⁰. Zmienia to charakter postępowania, ponieważ wniesienie środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia danego organu administracji publicznej powoduje przeniesienie sprawy przed sąd powszechny i przekształcenie sprawy administracyjnej w sprawę cywilną¹¹.

5 B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2018, t. 61, nr 4 (244), s. 58.

6 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 ze zm.).

7 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800 ze zm.).

8 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r., nr 86, poz. 789 ze zm.).

9 Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747 ze zm.).

10 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.).

11 J. Mrożek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3798. PRAWO” 2017, CCCXXIII, s. 292.

Na marginesie można zauważyć, że sprawy z odwołań od decyzji organów regulacyjnych, w tym Prezesa URE, są sprawami cywilnymi w sensie formalnym. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest rodzajem postępowania odrębnego, które z uwagi na specyficzny przedmiot wymagało szczególnego uregulowania. Sprawy należące do właściwości sądów powszechnych na podstawie ustawy Prawo energetyczne z natury mają publicznoprawny charakter, lecz z woli ustawodawcy, na podstawie art. 479 (46) k.p.c. w zw. z art. 30 ust 2 i 3 Prawa energetycznego, zostały zaliczone do kategorii spraw cywilnych, ale w znaczeniu formalnym. Oznacza to, że według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. O przynależności konkretnych spraw do drogi sądowej ze względu na formalne kryterium świadczą regulacje innych aktów prawnych. Tym samym akt administracyjny może stanowić źródło zobowiązań prywatnoprawnych, jeżeli wynika to z regulacji ustawowej¹².

W części drugiej rozdziału trzeciego zawarto rozważania związane z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi rozstrzygnięć Prezesa URE, a wydawanymi w formie decyzji administracyjnych. Dokonano jednocześnie klasyfikacji spraw administracyjnych z zakresu regulacji energetyki, do których przeprowadzenia uprawniony jest Prezes URE. W tym zakresie w monografii zawarto konstatację, że „pomimo względnej jednorodności tematyki spraw, wyróżnić można wiele kategorii i rodzajów postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez Prezesa URE. Różnią się one między sobą nie tylko przedmiotem postępowania, ale i trybem wszczęcia postępowania, podmiotami mogącymi inicjować postępowania czy liczbą stron postępowania”.

W kolejnym rozdziale analizie poddano tok postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. W monografii wyjaśniono, że przez „tok postępowania administracyjnego” rozumie się metodyczny ciąg czynności podejmowanych na podstawie ustalonych reguł procesowych zmierzających do wydania decyzji administracyjnej jako osiągnięcia celu podejmowanych działań. Szerokiej analizie poddano: stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego przed Prezesem URE, pojęcie strony postępowania administracyjnego przed URE, a przede wszystkim etapy procedowania przed Prezesem URE. Główną uwagę skupiono na kwestii odrębności postępowania przed Prezesem URE w stosunku do regulacji ogólnego, jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w szczególności na specyficznym trybie odwoławczym od wydanych przez Prezesa URE decyzji administracyjnych. W powyższym zakresie w monografii zawarto ciekawe stwierdzenie,

12 Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1960 r., III CR 812/59, Lex nr 115622.

zgodnie z którym określone w analizowanych ustawach „wyłączenia i modyfikacje przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przemawiają za uznaniem postępowań administracyjnych przed Prezesem URE jako postępowań administracyjnego szczególnego, któremu można przypisać charakter procedury autonomicznej ograniczonej”.

W rozdziale piątym poddano analizie problematykę rozstrzygnięć w postępowaniach przed Prezesem URE. Omówione zostały rodzaje decyzji administracyjnych podejmowanych przez organ. Przedstawiono poszczególne elementy konstrukcyjne decyzji wydawanych przez Prezesa URE, których dokonano z perspektywy uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego, oraz analizowanych uregulowań z zakresu prawa energetycznego. Poświęcono także uwagę instytucji „ugody administracyjnej” oraz „milczącej zgody”, co stanowi niezwykle interesujący obszar zagadnień. Odnośnie do możliwości zawarcia ugody w sporze z Prezesem URE warto zwrócić uwagę na uregulowania wprowadzone do k.p.c. ustawą z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych¹³, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku. W postępowaniach z odwołań od decyzji Prezesa URE strony mogą zawrzeć ugodę w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479 (52a) § 1 k.p.c.). Celem wprowadzenia instytucji ugody we wskazanym zakresie było uproszczenie przepisów i zmniejszenie przeszkód ograniczających m.in. przedsiębiorców, a co za tym idzie – zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i biurokratycznych¹⁴. Jest to jednak wciąż instytucja nowa, mogąca w przyszłości stanowić ciekawy obszar analiz.

Kolejną niezwykle interesującą kwestią poruszoną w monografii jest dualizm jurysdykcyjny sądu administracyjnego i SOKiK, polegający na możliwości wydania w niektórych sytuacjach rozstrzygnięcia merytorycznego nie tylko przez SOKiK rozpoznający odwołanie od decyzji Prezesa URE, lecz także przez sąd administracyjny. Dotyczy to sytuacji, gdy sąd administracyjny, rozpoznając skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania prowadzonego przez Prezesa URE, wypowie się co do istoty sprawy na podstawie uregulowań art. 149 § 1b Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵. Zgodzić się należy, że sytuacja taka byłaby stanem niepożądanym, który teoretycznie może prowadzić do powstania rozbieżności w orzecznictwie sądu powszechnego i sądu administracyjnego

13 Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1495).

14 Uzasadnienie projektu ustawy Sejmu VIII kadencji, druk sejmowy nr 3622.

15 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.).

w zakresie interpretacji przepisów prawa energetycznego. Z drugiej strony sądy administracyjne wykazują się raczej wysoką ostrożnością czy wręcz wstrzeźliwością w korzystaniu z uprawnienia do orzekania o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku przy uwzględnianiu skarg na bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Dodatkowo możliwość taka zachodzi jedynie, gdy pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Tym samym rozważenia wymagałoby dodatkowo, czy charakter spraw – spraw z zakresu regulacji energetyki – co do zasady nie stanowiłby generalnej przeszkody do orzeczenia przez sąd administracyjny o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku w sprawie bezczynności lub przewlekłości postępowania, w którym wydane rozstrzygnięcie może być przedmiotem odwołania do sądu powszechnego.

Rozdział szósty w mojej ocenie zawiera materiał obejmujący zagadnienia dużo szersze, niż wynika to z tytułu monografii. Dotyczy on bowiem w przeważającej części postępowania odwoławczego od decyzji wydanych przez Prezesa URE. Już rozdział trzeci paragraf drugi monografii pt. „Pojęcie postępowania administracyjnego, postępowania administracyjnego ogólnego, szczególnego i hybrydowego” zawierał pewne wprowadzenie do tej problematyki. Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa URE powoduje przeniesienie sprawy poza administracyjny tok instancji. Sprawa prowadzona w trybie postępowania administracyjnego i zakończona wydaniem decyzji administracyjnej, „weryfikowana” jest przez sąd powszechny w trybie postępowania cywilnego. W ten sposób mamy do czynienia z hybrydyzacją postępowania w sprawach z odwołań do decyzji wydawanych przez organ regulacyjny, w tym przypadku Prezesa URE. Tym zagadnieniom w części poświęcony jest rozdział szósty. Na uznanie zasługują rozważania dotyczące kwestii obejmujących procedury prowadzące nie tylko do wydania decyzji administracyjnej, lecz także do podjęcia innej prawnej formy działania administracji, oraz dotyczące uprawnień autokontrolnych Prezesa URE w przypadku wniesienia odwołania. Czynności autokontrolne unormowane są przez k.p.c. (art. 479 (48) par. 2 k.p.c.). Zgodnie z tym uregulowaniem „jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie”. W tym zakresie na uwagę zasługują rozważania odnośnie do zakwalifikowania tych czynności do postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji czy do postępowania sądowego zainicjowanego wniesieniem odwołania przez stronę. W rozdziale poświęcono także uwagę problemowi weryfikacji w trybie zwykłym oraz przy wykorzystaniu nadzwyczajnych środków prawnych decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE.

Układ pracy jest przemyślany i konsekwentnie realizowany, czytelny podział na rozdziały, punkty i podpunkty ułatwia lekturę monografii. Istotny atut stanowi również zakończenie każdego rozdziału uwagami końcowymi z oceną poszczególnych części monografii. Autor porusza wiele zagadnień „cząstkowych” dotyczących m.in. charakteru postępowań przed Prezesem URE, współdziałania z instytucjami UE, stosowanie nadzwyczajnych trybów weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, które wzbogacają całość opracowania, wprowadzając jednocześnie czytelnika w złożoną jego materię.

Materiał źródłowy monografii jest niezwykle obszerny. Poza źródłami ustawowymi zawiera setki pozycji literatury i w analogicznej liczbie orzeczeń sądowych. Pewne wątpliwości budzi jednak jej aktualność. W monografii czas zatrzymał się w 2016 roku. Przywołane orzecznictwo Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych (z dwoma wyjątkami: wyrok NSA z 2017 r., i postanowienie NSA z 2018 r.) nie uwzględnia najnowszego dorobku orzeczniczego. Analogicznie sytuacja przedstawia się z pozycjami bibliograficznymi. Przy czym z opracowania nie wynika, czy takiego orzecznictwa i literatury nie ma, czy też ich nie uwzględniono w monografii.

Powyższe nie wpływa na fakt, że monografia stanowi interesujące i kompleksowe omówienie zagadnień związanych z wydawaniem przez Prezesa URE rozstrzygnięć mających fundamentalne znaczenie dla działalności przedsiębiorstw energetycznych i ich użytkowników. Jej wielką zaletą jest interdyscyplinarność, którą rozumiem jako omówienie przez Autora poruszanego spektrum zagadnień poprzez częste odniesienia do analogicznych kwestii z dziedziny prawa telekomunikacyjnego lub transportu kolejowego. Ponadto obszar badawczy monografii ze swej natury dotyczy nie tylko kwestii związanych z prawem publicznym – prawem i procedurą administracyjną, ale i prawem cywilnym – procedurą cywilną. Zmiany wprowadzane kolejnymi nowelizacjami prawa energetycznego, w dużej mierze wynikające z uregulowań unijnych, niosą nowe obowiązki ciążące na przedsiębiorcach. Tym samym kwestie związane z postępowaniami administracyjnymi przed Prezesem URE oraz związanymi z nimi postępowaniami sądowymi mają i będą miały znaczenie praktyczne i niezmienną aktualność.