

Maciej Hadel¹

Postępowanie przed Prezesem URE – odmienności i kontrowersje związane z jego charakterem

Streszczenie:

Niniejszy tekst jest jednym z efektów dyskusji, która toczyła się w poprzednim roku akademickim (2013/2014), w trakcie merytorycznych spotkań Koła Naukowego Administratorów TBSP UJ.

Postępowanie przed Prezesem URE jest jednym z przykładów postępowań administracyjnych odrębnych (szczególnych), w których przepisy k.p.a. są stosowane jedynie w sytuacji, w których przepisy szczególne nie wprowadzają żadnych odrębności. Obok tzw. *specustaw*, istnienie tego typu postępowań jest źródłem negatywnego zjawiska dekodyfikacji postępowania administracyjnego.

Artykuł skupia się na odrębnościach przedmiotowego postępowania w stosunku do regulacji ogólnego, jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w szczególności na specyficznym trybie odwoławczym od wydawanych przez Prezesa URE decyzji administracyjnych. Ponadto przedstawiony został spór odnośnie do charakteru prawnego postępowania (jego jednoinstancyjności, *stricte* administracyjnego charakteru). Omówiona została interpretacja zasad ogólnych k.p.a. na gruncie postępowania przed Prezesem URE, kwestia terminu na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, problematyki bezczynności i przewlekłości postępowania, jego kosztów oraz udziału biegłego w postępowaniu.

Artykuł kończą wnioski odnośnie do systemowych problemów, które powoduje istnienie tego typu postępowań i pewnej niekonsekwencji ustawodawcy, który różnicuje postępo-

¹ Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UJ. W trakcie studiów Przewodniczący Koła Naukowego Publicznego Prawa Gospodarczego TBSP UJ, a także członek Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiej Poradni Prawnej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Redaktor naczelny Kolegium Redakcyjnego Internetowego Przeglądu Prawniczego TBSP UJ w latach 2015-2017. Asystent sędziego w Sądzie Rejonowym dla Krakowa – Podgórze w Krakowie.

wania koncesyjne, uprzywilejowując w pewien sposób uczestników postępowania przed Prezesem URE, wprowadzając sądowy i reformatoryjny tryb odwoławczy.

Słowa kluczowe: Prezes URE, postępowanie administracyjne, prawo energetyczne, odwołanie

Wstęp

Postępowanie przed Prezesem URE jest jednym z przykładów postępowań administracyjnych odrębnych (szczególnych). Kategoria tych postępowań jurysdykcyjnych obejmuje postępowania, w których przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (zwanej dalej: „k.p.a.”), są stosowane jedynie na zasadzie *legi generalis*, czyli w sytuacjach, kiedy przepisy prawa administracyjnego materialnego nie zawierają przepisów szczególnych, wprowadzających określone modyfikacje.

Wprowadzenie tego typu postępowań jest efektem procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego, zaistniałego w skutek działalności normodawczej ustawodawcy. Problematyka ta jest znacznie szersza niżli tylko postępowania „hybrydowe” (tj. postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego); przykładem tego typu zjawisk jest działalność ustawodawcy, polegająca na tworzeniu tzw. *specustaw*. Uzasadnieniem dla tego typu specyficznego rozwiązania legislacyjnego jest zarówno skomplikowany, jak i priorytetowy z punktu widzenia interesu publicznego charakter inwestycji wskazanych w specustawach, które przy zastosowaniu rozwiązań ogólnych nie mogłyby być sprawnie realizowane³. Z drugiej strony – regulacje te poddawane są częstej krytyce teoretycznej ze względu właśnie na przyczynianie się do dekodyfikacji postępowania administracyjnego, powodowanie inflacji prawa. Podnosi się, że jest to zbyt prosty środek zaradczy na problemy państwa w sytuacji, w której rządzący nie są sobie w stanie poradzić ze zrealizowaniem strategicznej inwestycji⁴.

Jako że celem niniejszego artykułu nie jest przypomnienie tematyki postępowania jurysdykcyjnego ogólnego, niezwykle rozbudowanej i dogłębnie już przeanalizowanej przez doktrynę, nie ma potrzeby odnoszenia się do tych kwestii, które w sposób „mechaniczny” można przenieść z ogólnego postępowania administracyjnego na grunt postępowania przed Prezesem URE. Wszelkie uwagi odnośnie do wszczęcia postępowania, stron i uczestników postępowania, aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa URE, postępowania dowodowego, trybów nadzwyczajnych, nie tracą na aktualności tylko dlatego, że mamy do czynienia z postępowaniem dot. materii prawa energetycznego. Stąd przedstawiając specyfikę tego postępowania skupić należy się wyłącznie na kwestiach odmiennie uregulowanych, bądź też inaczej interpretowanych, z uwzględnieniem charakteru postępowania.

² Dz.U. 2013 poz. 267, tekst jedn.

³ K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 26.

⁴ Tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 64.

1. Podstawy normatywne i charakter postępowania przed Prezesem URE

Podstawą normatywną, wyjaśniającą nam zakres zastosowania k.p.a. w tej materii, jest art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: „pr.en.”)⁵.

Art. 30. 1. Do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2-4, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

3. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

4. Do postanowień Prezesa URE, od których służy zażalenie, przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio, z tym że zażalenie wnosi się w terminie 7 dni.

Przepis ten normuje zasadę, że do postępowania przed Prezesem URE mają zastosowanie przepisy ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb odwoławczy (art. 127-144 k.p.a.), ponieważ ust. 2-4 cytowanego przepisu wprowadzają tutaj znaczną modyfikację. Mianowicie ustawodawca przesądził, iż od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie (sądu antymonopolowego), postępowanie przed tym sądem jest oparte o normy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r.⁶ (zwanej dalej: „k.p.c.”), a konkretnie na przepisach o postępowaniu w sprawach zakresu regulacji energetyki. Ostatni ustęp modyfikuje termin do wniesienia zażalenia. Należy zauważyć, że stosownie do art. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷, która weszła w życie z dniem 15 grudnia 2002 r., nie mamy już do czynienia z „sądem antymonopolowym”, lecz „Sądem Okręgowym w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów” (zwany dalej: „SOKiK”).

Ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że postępowanie przed Prezesem URE ma charakter administracyjny – stąd odesłanie w znacznym zakresie do stosowania przepisów k.p.a. Jednak specyfika prawa energetycznego wymusza szereg odrębności – widać to art. 8 pr.en., który stanowi, że

w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, umowy, o której mowa w art. 4c ust. 3, umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego oraz umowy kompleksowej, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania

⁵ Dz.U. 2012 poz. 1059, tekst jedn.

⁶ Dz.U. 2014 poz. 101, tekst jedn.

⁷ Dz.U. 2002 nr 129, poz. 1102.

paliw gazowych lub energii rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony.

Sprawy te są sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnoprawnym – dotyczą one praw i obowiązków stron stosunków prawnych, w których strony mają równorzędną pozycję⁸. Wydając decyzję administracyjną w zakresie świadczenia usług przesyłowych, obowiązku przyłączenia do sieci czy też umowy dostawy energii, Prezes URE (będąc organem administracyjnym) rozstrzyga kwestie natury cywilnoprawnej⁹. Oczywiście ustawa – Prawo energetyczne daje również Prezesowi URE liczne kompetencje o charakterze *stricte* administracyjnym – w zakresie koncesji (jako organ koncesyjny – art. 32 ustawy pr.en. i n.), nakłada kary pieniężne w drodze decyzji administracyjnej (art. 56 ustawy pr.en. i n.), w drodze decyzji powołuje również do komisji kwalifikacyjnej, o której mowa w art. 54 ustawy pr.en.¹⁰ Odwołania od tych kwestii rozpatruje SOKiK, co jest kolejną specyfiką postępowania na gruncie tej ustawy i upodabnia ją do procedury w postępowaniu przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego.

W doktrynie pojawił się spór, czy postępowanie przed Prezesem URE ma charakter jednoinstancyjny. Można spotkać się z poglądem o pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego; autorzy go reprezentujący – stosując analogię z postępowania przed Urzędem Antymonopolowym (od 1996 r. Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów) i w kolejnej fazie przed sądem – stwierdzają, że „ustawodawca podważył tradycyjne reguły rozdziału postępowania cywilnego i administracyjnego”¹¹. Powołują się dalej na orzeczenie Sądu Antymonopolowego z dnia 16 lipca 1991 r.¹² (stwierdzają, że znajduje ono odpowiednie zastosowanie na gruncie ustawy – Prawo energetyczne). Zgodnie z tym orzeczeniem

(...) Realizacja celów chronionych ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym następuje za pośrednictwem instrumentów prawa administracyjnego. Stosunki administracyjnoprawne ukształtowane decyzją administracyjną mogą stanowić przedmiot rozstrzygnięcia sądu antymonopolowego, który może ten stosunek ukształtować inaczej niż uczynił to Urząd Antymonopolowy (art. 479³⁴ § 2 k.p.c.). Postępowanie przed sądem antymonopolowym jest zatem postępowaniem przed sądem o charakterze administracyjnym, o ściśle określonym zakresie kognicji, ograniczonym do rozpoznawania środków odwoławczych od rozstrzygnięć Urzędu Antymonopolowego. Takiego charakteru sądu antymonopolowego nie zmienia okoliczność, że swoje funkcje orzecznicze wykonuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, przewidzianego zasadniczo dla normowania postępowania ze stosunków z zakresu prawa cywilnego.

⁸ M. Czarnecka, T. Obłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 402.

⁹ *Ibidem*; A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 42.

¹⁰ M. Czarnecka, T. Obłódek, *op.cit.*, s. 404.

¹¹ *Ibidem*, s. 407-408.

¹² Sygn. akt XVII Amr 8/91, opubl. *Orzecznictwo Gospodarcze* 1992, z. 2. poz. 36.

Odmienny pogląd przyjmuje jednoinstancyjność postępowania przed Prezesem URE (oczywiście z punktu widzenia administracyjnego toku instancji¹³). Wedle tego stanowiska oparcie się jedynie na nazwie środka prawnego (odwołanie) i pominięcie kwestii odmiennego charakteru postępowania administracyjnego przed Prezesem URE i postępowania sądowego przed SOKiK, jest błędem. Na gruncie art. 30 ust. 2 pr. en. mamy bowiem do czynienia z przekazaniem sprawy, która ma swój początek w postępowaniu administracyjnym przed prezesem URE, na drogę postępowania przed sądami powszechnymi. Przyjęcie jednak takiego toku postępowania jest oparte na założeniu, że sądowi powszechnemu powierza się dalsze załatwianie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP, jak to ma miejsce w przypadku sądów administracyjnych¹⁴.

Należy się zgodzić z drugim poglądem. Wydaje się, że różnica pomiędzy postępowaniem administracyjnym przed Prezesem URE a postępowaniem sądowym jest zbyt duża, żeby w oparciu jedynie o nazwę środka odwoławczego wyciągać wnioski, iż jest to kolejny tok instancji postępowania administracyjnego. Zupełnie inna – jak już wskazano wyżej – jest funkcja sądownictwa administracyjnego, inna natomiast sądownictwa powszechnego. Po wpłynięciu odwołania od decyzji Prezesa URE do SOKiK, sprawa gospodarcza z zakresu regulacji energetyki na gruncie prawoprocesowym staje się również sprawą cywilną, do której mają zastosowanie przepisy ogólne tytułu wstępnego k.p.c. (art. 1-13), przepisy ogólne księgi pierwszej, dot. postępowania procesowego (art. 15-416¹), z uwzględnieniem wyłączeń lub modyfikacji ustawowych¹⁵. Co więcej, ci sami autorzy w innym miejscu¹⁶ wskazują, że SOKiK działa jako sąd pierwszej instancji, od orzeczenia przysługuje zarówno apelacja na zasadach ogólnych, jak i skarga kasacyjna. Należy więc w tym momencie stwierdzić, że skoro na etapie odwołania od decyzji Prezesa URE mamy do czynienia z postępowaniem sądowym, rozpatrywana tam sprawa jest co najmniej sprawą cywilną w znaczeniu formalnym (a więc jest to sprawa o spornym charakterze), dodatkowo organem właściwym do jej rozpoznania jest sąd powszechny, to w związku z tym sprawa ta traci swój administracyjny charakter, którego immanentną cechą jest niesporność. Biorąc pod uwagę te wszystkie aspekty, wydaje się więc, że pierwsze stanowisko jest nietrafne.

Oba te poglądy nie współgrają z koncepcją mieszanego modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Wedle niej sądową kontrolę administracji publicznej sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny, sądy administracyjne oraz – w ograniczonym zakresie i na określonych ściśle zasadach – sądy powszechne. Kontrola wykonywana przez te ostatnie może przybierać formę bezpośrednią – gdy sądy powszechne zostały na mocy szczególnego przepisu ustawowego upoważnione do rozpoznania skargi lub innego środka zaskarżenia decyzji administracyjnej (*vide* dalszy tok postępowania

¹³ A. Skoczyła [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 1048.

¹⁴ *Ibidem*, s. 1048-1049; por. J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Poznań 2001, s. 208; A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *op.cit.*, s. 80.

¹⁵ *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Pawełczyk, Poznań 2012, s. 518.

¹⁶ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *op.cit.*, s. 410.

z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, czy też właśnie przed Prezesem URE) – oraz pośrednią, z którą mamy do czynienia w sytuacji, gdy sąd powszechny nie rozpoznaje środków prawnych od decyzji administracyjnych, ale z mocy wyraźnego przepisu ustawowego w sposób wiążący orzeka o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, w odniesieniu do których wcześniej została wydana decyzja administracyjna¹⁷.

W omawianym przypadku widać zdecydowanie słabość tej koncepcji; o ile przedstawiony wyżej pierwszy pogląd należy z całą stanowczością odrzucić, jako nieprzystający do rzeczywistości normatywnej, o tyle drugi pogląd jest prawidłowy z tym zastrzeżeniem – które zresztą poczynił również sam Autor – że odrzuca się koncepcję mieszanego modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Wskazać należy, że model ten jest wręcz niekonstytucyjny, gdyż art. 184 Konstytucji nie wymienia w ogóle sądów powszechnych jako podmiotów sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy te orzekają przecież reformatoryjnie, nie kasatoryjnie, od ich orzeczeń służy apelacja i skarga kasacyjna, stąd nie sposób to wszystko pogodzić z założeniami funkcji i charakteru sądowej kontroli administracji publicznej.

Co więcej, na podstawie art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, bądź wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Jak wskazano powyżej, odwołanie do SOKiK-u nie jest z pewnością środkiem odwoławczym „w administracyjnym toku instancji”, stąd decyzja Prezesa URE jest ostateczna – wydaje się to oczywiste dla osób popierających pogląd o jednoinstancyjności tegoż postępowania. W związku z powyższym, istnieje możliwość wzruszenia decyzji Prezesa URE w trybach nadzwyczajnych, przewidzianych przepisami k.p.a., nad czym komentatorzy zbytnio się nie rozwodzą¹⁸. Stąd należy zadać sobie pytanie, czy skoro jest to decyzja ostateczna, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹ (zwana dalej: „p.p.s.a.”), art. 3 § 2 pkt 1 nie zawęży kategorii decyzji administracyjnych, na które przysługuje skarga, to czy twierdzenie, że od takiej decyzji przysługuje skarga do sądu administracyjnego, nie miałoby uzasadnienia normatywnego. Kłopot sprawia art. 52 p.p.s.a., który stanowi, że skargę można wnieść dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia, przez co rozumie się, że stronie nie przysługuje żaden środek przewidziany przez ustawę – tutaj jednak taki środek został przewidziany. Jednak ten sam art. 52 § 1 p.p.s.a. stanowi o tym, że muszą być to środki służące skarżącemu „w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie”. Ustawodawca jednak w naszym przypadku „wyjął” odwołanie, jako środek zaskarżenia, z administracyjnego toku instancji. Wedle tego wniosku powinien mieć tutaj wtedy zastosowanie art. 52 § 4 p.p.s.a. i wcześniejsze wezwanie Prezesa URE do usunięcia naruszenia prawa.

Oczywiście można powiedzieć, że są to wnioski *contra legem*. Jak widać jednak, mieszany model sądowej kontroli administracji publicznej powoduje wiele

¹⁷ *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2011, s. 22-25.

¹⁸ A. Skoczylas, *op.cit.*, s. 1065-1066.

¹⁹ Dz.U. 2012 poz. 270, tekst jedn.

komplikacji związanych z tym, że jest to jednak duży wyjątek od reguły ogólnych, zakres tego wyjątku przez kolejne lata się rozszerza, ustawodawca nie jest jednak skory do wyjaśnienia wielu wątpliwości, nasuwających się w związku z tym modelem, gdyż regulacje *de lege lata* – jak widać na przykładzie postępowania przed Prezesem URE – są zbyt lakoniczne.

2. Stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed Prezesem URE

2.1. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Należy pamiętać, że odesłanie z art. 30 ust. 1 pr.en. powoduje, że w postępowaniu przed Prezesem URE w pełni mają zastosowanie normy kształtujące zasady ogólne postępowania administracyjnego, wymienione w art. 6-16 k.p.a. Zasady te nie mają tylko i wyłącznie cech wskazówek czy zaleceń, lecz są normami prawa i ich naruszenie jest oceniane z takim samym skutkiem prawnym przez organy i sądu, jak naruszenie jakiegokolwiek przepisu prawa materialnego²⁰. Nie ma potrzeby omawiania ich w tym miejscu w sposób szczegółowy, gdyż wszystkie uwagi doktryny i orzecznictwa odnośnie interpretacji i zastosowania tychże zasad są aktualne na gruncie postępowania przed Prezesem URE. W celu zapoznania się z nimi można sięgnąć do bogatej literatury²¹. W tym miejscu można natomiast poczynić dwie uwagi, wynikające ze specyfiki materii normowanej przepisami prawa energetycznego.

Po pierwsze – z zasady praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) wynika, że w przypadku wątpliwości co do przedmiotu i zakresu działalności prowadzonej przez podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji, Prezes URE zobowiązany jest do wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego w trakcie postępowania o udzielenie koncesji²². W postępowaniu administracyjnym Prezes URE powinien uwzględnić słuszny interes stron do granic, w których nie koliduje on z interesem publicznym²³. Wydaje się, że jest to słuszne zapatrywanie, uwzględniające fakt, iż jednym z ustawowych zadań Prezesa URE jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, będącego jednym z priorytetów dla każdego, normalnie funkcjonującego państwa.

Z zasadą praworządności i prawdy obiektywnej w sposób nieodłączny związana jest norma, iż organ administracji publicznej powinien wyczerpująco zbadać materiał dowodowy w zakresie koniecznym do wydania decyzji (art. 77 § 1 w zw. z art. 107 k.p.a.). W związku z powyższym, ciężar udowodnienia faktów, które są istotne dla wydania decyzji i wkraczają w sposób władczy w sferę praw i obowiązków przedsiębiorstwa energetycznego, spoczywa na Prezesie URE (zasada oficjalności). Kwestia rozłożenia ciężaru dowodu na gruncie prawa energetycznego nie jest jednak do końca jasna; można spotkać w doktrynie stanowisko, że ciężar dowodu, iż nie zachodzą przesłanki

²⁰ M. Pawełczyk (red.), *op.cit.*, s. 516.

²¹ Por. np. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 93-95.

²² M. Pawełczyk (red.), *op.cit.*, s. 517.

²³ A. Skoczylas, *op.cit.*, s. 1050.

do zawarcia umowy, spoczywa na przedsiębiorcy energetycznym²⁴. Harmonizacja tego poglądu z zasadą oficjalności, wynikającą z k.p.a., jest znowuż dla innych autorów dość problematyczna²⁵. Wedle tych głosów nie można na gruncie k.p.a. czynić przedsiębiorcy energetycznemu zarzutu, że nie przedstawił dowodów ekskulpujących na etapie postępowania przed Prezesem URE, a uczynił to dopiero przed sądem. Nie obowiązuje w postępowaniu administracyjnym ani system prekluzji w przytaczaniu faktów i dowodów, ani system władzy dyskrejonalnej organu orzekającego. Strona jest tylko i wyłącznie uprawniona, nie natomiast zobowiązana do przedstawienia dowodów, co nie oznacza, że jest ona całkowicie zwolniona od realizacji obowiązku zebrania materiału dowodowego²⁶.

Po drugie – z zasady ugodowego załatwiania spraw administracyjnych (art. 13 k.p.a.) wynika obowiązek Prezesa URE podejmowania w sprawie, w których uczestniczą strony o spornych interesach, czynności skłaniających te strony do zawarcia ugody administracyjnej. W doktrynie podnosi się, że z tego typu sprawami mamy do czynienia np. właśnie na gruncie wspomnianego wyżej art. 8 ust. 1 pr. en.²⁷ Prezes URE rozstrzyga tam sprawy o charakterze spornym, cywilnoprawnym, stąd naturalny wydaje się tryb ugody, mimo iż przepis literalnie wskazuje na „ugodowe załatwianie spraw administracyjnych”.

2.2. Terminy załatwiania spraw

Do problematyki terminów załatwiania spraw przez Prezesa URE stosuje się unormowania ogólnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, a więc wynikające z rozdziału 7 k.p.a. W doktrynie prawa energetycznego istnieje jednak rozbieżność poglądów co do charakteru spraw, będących przedmiotem postępowania przed Prezesem URE, o czym niżej.

W art. 36 k.p.a. ustawodawca skonstruował normę nakazującą organowi administracji publicznej (w naszym przypadku Prezesowi URE) załatwiać sprawy „bez zbędnej zwłoki”. Oznacza to, że Prezes URE jest obowiązany nie tylko dotrzymywać terminów załatwienia sprawy przewidzianych przez Kodeks, ale również powinien – w miarę możliwości oczywiście – załatwiać sprawy w terminach krótszych niż wyznaczone; sprawy nie powinny być przetrzymywane bez nadania im biegu i w toku postępowania nie powinno dochodzić do zbędnych zahamowań²⁸. Co więcej, ustawodawca również wskazał, że niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane organowi administracyjnemu z urzędu, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi

²⁴ A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *op.cit.*, s. 42.

²⁵ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *op.cit.*, s. 403.

²⁶ *Ibidem*; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 53–54.

²⁷ A. Skoczylas, *op.cit.*, s. 1050; M. Czarnecka, T. Ogłódek, *op.cit.*, s. 407.

²⁸ A. Skoczylas, *op.cit.*, s. 1057, por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 128.

rozporządza ten organ. Niezwłoczne załatwienie sprawy oznacza konieczność podjęcia rozstrzygnięcia natychmiast, niejako od ręki²⁹.

Zgodnie z k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Na gruncie tego przepisu pojawił się wspomniany wyżej spór – czy specyfika postępowania przed Prezesem URE, charakter rozstrzyganych przez niego spraw administracyjnych (gdyż nie sposób ukryć, iż prawo energetyczne i wszelkie kwestie z nim związane są wyjątkowo skomplikowaną materią) powoduje, że mamy *ex definitione* do czynienia ze sprawami „szczególnie skomplikowanymi”, dla których jest przewidziany dwumiesięczny termin załatwienia sprawy, czy też na kanwie każdego przypadku należy badać to indywidualnie i nie można tej kwestii przesądzać z góry.

Zwolennicy tego poglądu³⁰ wskazują właśnie, że ze względu na charakter, należałoby traktować te sprawy jako „szczególnie skomplikowane” w rozumieniu art. 35 § 3 k.p.a. W doktrynie można jednak spotkać też pogląd przeciwny – nie ma podstaw do generalnego przyjmowania przez Prezesa URE, że pewna kategoria spraw ma taki charakter i że w związku z tym wszystkie sprawy danego typu zaliczyć można do spraw skomplikowanych³¹.

Wydaje się, że na aprobatę zasługuje drugie stanowisko; gdyby ustawodawca chciał, aby tak potraktować sprawy rozstrzygane w postępowaniu przed Prezesem URE, to dokonałby odpowiedniej modyfikacji w ustawowym odesłaniu do przepisów k.p.a. z art. 30 pr.en. Skoro jednak w tej materii stosuje się przepisy k.p.a. bez żadnych zmian, to należy uznać, że art. 35 § 3 k.p.a. ma w pełni zastosowanie i kwestią ocenną, wymagającą każdorazowego rozważenia przez Prezesa URE, jest charakter i skomplikowanie sprawy administracyjnej, którą ma on załatwić. Nie ma żadnych normatywnych podstaw do wyciągania *a priori* wniosków, iż każda sprawa przed Prezesem URE jest sprawą szczególnie skomplikowaną.

2.3. Postępowanie odwoławcze

Jak już zostało wspomniane na samym początku, główną specyfiką postępowania przed Prezesem URE jest jego swoista hybrydowość. Na podstawie art. 30 ust. 2 pr.en. od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do SOKiK w Warszawie. Postępowanie to można zatem podzielić na dwa etapy: etap administracyjny (przed Prezesem URE) i etap cywilny (przed sądem powszechnym). Trzeba jednak powtórzyć z całą stanowczością – nie jest to dwuinstancyjność w rozumieniu administracyjnego toku instancji, SOKiK rozpatruje sprawę cywilną w znaczeniu formalnym (z racji tego, że taką właściwość rzeczową przypisał mu ustawodawca) lub też nawet materialnym (art. 8 pr. en.) i gospodarczą *sensu stricto*³². Działa on jako sąd pierwszej instancji, nie sprawuje kontroli

²⁹ *Ibidem*; R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, z. 1, s. 4; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 117.

³⁰ M. Pawełczyk (red.), *op.cit.*, s. 520.

³¹ A. Skoczylas, *op.cit.*, s. 1058.

³² *Ibidem*, s. 406-407.

działalności administracji publicznej, co jest (jak wskazano wyżej) konstytucyjnym zadaniem sądów administracyjnych.

Na podstawie art. 30 ust. 2-4 pr.en., w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia decyzji Prezesa URE przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Postępowanie toczy się na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁴⁶ – art. 479⁵⁶ k.p.c.) na tej samej podstawie zaskarżane są postanowienia Prezesa URE (ze wskazaną modyfikacją terminu do wniesienia zażalenia, mianowicie wynosi on 7 dni). Art. 479⁴⁷ § 1 k.p.c. przewiduje tzw. pośredni tryb wnoszenia odwołania (za pośrednictwem Prezesa URE). Jest to uzasadnione ze względów praktycznych, ponieważ daje organowi możliwość autokontroli rozstrzygnięcia oraz przekazanie wraz z odwołaniem akt sprawy (art. 479⁴⁸ § 1 i 2 k.p.c.)³³. Do kwestii autokontroli mają zastosowanie wszystkie doktrynalne rozważania nt. tej instytucji na bazie k.p.a.³⁴ Ustawodawca posługuje się tutaj sformułowaniem „uzna odwołanie za słuszne”. W orzecznictwie podkreśla się że sformułowanie to

odbiega wprawdzie od przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego terminologii „uwzględnia odwołanie”, jednakże ze względu na to, że wniesienie odwołania jest czynnością procesową wszczynającą postępowanie sądowe należy przyjąć, że „uznanie odwołania za słuszne” oznacza w istocie „uwzględnienie odwołania”. Przy ocenie, czy odwołanie zostało uwzględnione (uznane za słuszne) należy brać pod uwagę treść żądania (wniosku) zawartego w odwołaniu³⁵.

Kolejne przepisy wskazują, że odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, związane ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części (art. 479⁴⁹ k.p.c.).

Dalej – na podstawie art. 479⁵⁰ § 1 i 2 k.p.c. – w sprawach z zakresu regulacji energetyki stronami są także Prezes URE (występujący jako pozwany), strona wnosząca odwołanie (tutaj jako powód) i zainteresowany. Zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu. Jeżeli zainteresowany nie został wezwany do udziału w sprawie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów wezwie go na wniosek strony albo z urzędu. Pełnomocnikiem Prezesa Urzędu może być przed SOKiK pracownik URE (art. 479⁵¹ k.p.c.). Inaczej sytuacja wygląda w przypadku skargi kasacyjnej, gdyż w postępowaniu kasacyjnym obowiązuje zasada przymusu adwokacko-radcowskiego³⁶.

W razie wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, sąd ochrony konkurencji i konsumentów może, na wniosek strony, która wniosła odwołanie, wstrzymać

³³ *Ibidem*, s. 1061.

³⁴ Por. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.

³⁵ Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06, OSNP 2008, nr 3-4, poz. 53; tak też i doktryna: A. Skoczyła, *op.cit.*, s. 1062.

³⁶ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *op.cit.*, s. 410.

wykonanie decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy. Postanowienie to może być wydane na posiedzeniu niejawnym (art. 479⁵² k.p.c.).

Art. 479⁵³ k.p.c. przewiduje następujące rodzaje rozstrzygnięć SOKiK-u w sprawie odwołania:

- oddalenie odwołania, gdy nie ma podstaw do jego uwzględnienia (§ 1),
- uwzględnienie odwołania i uchylenie zaskarżonej decyzji lub zmiana jej w całości lub części i orzeczenie co do istoty sprawy (§ 1),
- odrzucenie odwołania w sytuacji, gdy zostało ono wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, gdy jest ono niedopuszczalne z innych przyczyn albo gdy nie uzupełniono w terminie jego braków (art. 479⁴⁷ § 2 k.p.c.),
- umorzenie postępowania w przypadkach przewidzianych przez k.p.c.

Od wyroku wydanego przez SOKiK służy apelacja na zasadach ogólnych, gdyż – jak już było wspomniane wcześniej – działa on jako sąd pierwszej instancji. Skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 479⁶⁷ § 2 k.p.c.)

2.4. Pozostałe odrębności

Dodatkowo, ze względu na wskazywaną wcześniej szczególność materii postępowania przed Prezesem URE, można wskazać jeszcze dwie, przykładowe odrębności tego postępowania.

Pierwsza z nich związana jest z udziałem biegłego. W porównaniu do postępowania administracyjnego toczącego się bez odrębności wynikających z ustawy szczególnej, w postępowaniu przed Prezesem URE szersze zastosowanie znajdzie dowód z jego opinii³⁷. Biegłych powołuje się w sytuacji, gdy organ administracji publicznej (bądź też sąd w postępowaniu cywilnym) musi skorzystać z „wiadomości specjalnych”, które to mają mu ułatwić właściwą ocenę i rozstrzygnięcie sprawy; w przypadku prawa energetycznego chodzi o wszelkie kwestie techniczne. Prezes URE może powierzyć wykonanie opinii instytutowi naukowemu, mimo braku w k.p.a. normy analogicznej do art. 290 k.p.c.³⁸

Po drugie – kwestia kosztów postępowania. Art. 262 § 1 k.p.a. stanowi, iż stroną obciążają te koszty postępowania, które: wynikły z winy strony lub zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Mamy więc do czynienia z ograniczeniem możliwości obciążenia stron kosztami postępowania, w większości ponosi je Skarb Państwa wobec braku w k.p.a. normy odpowiadającej zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu i zasadzie kosztów celowych (art. 98 k.p.c.)³⁹.

W związku z tym powstają problemy w sytuacji, gdy Prezes URE rozstrzyga – na podstawie wskazanego wyżej art. 8 pr.en. – sporne interesy stron, czyli sprawę o charakterze cywilnym. W przypadku wydania przez Prezesa URE decyzji umarzającej postępowanie (art. 105 k.p.a.), które zostało wszczęte w tym trybie, rozstrzygnięcie

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 405.

o kosztach będzie zależne od przyczyny umorzenia, która to przyczyna może leżeć po stronie wnioskodawcy lub strony przeciwnej. Gdy umorzenie następuje wskutek wycofania wniosku przez wnioskodawcę, za „przegrywającą” stronę, czyli winną poniesienia kosztów w rozumieniu art. 262 § 1 k.p.a., należy uznać wnioskodawcę. Jeśli umorzenie postępowania jest następstwem zaniechania praktyk sprzecznych z ustawą przez przedsiębiorcę energetycznego, wówczas stroną „przegrywającą” jest przedsiębiorca energetyczny. Gdy postępowanie umorzono w następstwie tego, że strona przestała istnieć, wówczas wyłączone jest orzekanie o kosztach w tym zakresie⁴⁰.

Podsumowanie

Postępowanie przed Prezesem URE – co do zasady – normowane jest przepisami ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, a więc k.p.a. Znacznie zmodyfikowany został jednak tryb odwoławczy, gdyż ustawodawca (podobnie jak choćby w postępowaniu przed UOKiK), przewidział pewną „hybrydowość”; faza odwoławcza toczy się przed sądem powszechnym (SOKiK) na podstawie przepisów k.p.c.

Pozostałe odmienności, różnice interpretacyjne, wynikają ze specjalistycznego, technologicznego charakteru materii prawa energetycznego. Stąd biorą się różne zapatrywania odnośnie terminów załatwienia spraw, stąd szerszy udział biegłego. Odmienności wprowadza też obecność umów cywilnoprawnych w sprawach z zakresu energetyki, dlatego naturalne są pewne różnice w interpretacji przepisów k.p.a. w stosunku do klasycznych postępowań administracyjnych.

Tego typu regulacja, jak wskazałem powyżej, sprawia wręcz systemowe komplikacje, stąd rozważania dotyczące jedno, bądź też dwuinstancyjności postępowania, jak przystosować do tego mieszany model kontroli administracji publicznej, czy też należałoby z niego z racji wątpliwości konstytucyjnych zrezygnować.

Na sam koniec można poruszyć jeszcze jedną ciekawą kwestię – ustawodawca jest po prostu niekonsekwentny. Na gruncie ustawy z dnia z dnia 29 września 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴¹, również wprowadzone zostało postępowanie w sprawie przyznania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych; co więcej – w związku z tym, że liczba pasm jest ograniczona, dochodzi tutaj najczęściej do tzw. „współuczestnictwa konkurencyjnego”. W tym przypadku jednak ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie odwołania od decyzji w tejże materii do sądu powszechnego, co więcej – nad Krajową Radą Radiofonii i Telewizji nie ma już organu wyższego stopnia, w związku z czym stronie przysługuje jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do sądu administracyjnego, gdzie orzeczenie będzie miało charakter jedynie kasatoryjny. Można więc zadać sobie pytanie, dlaczego ustawodawca różnicuje te dwa postępowania koncesyjne – niestety nie sposób znaleźć na nie logicznej odpowiedzi.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 406.

⁴¹ Dz.U. 2011 nr 43 poz. 226.

* * *

Proceedings Before the President of ERO - Differences and Controversies Related to Its Character

This thesis presents the legal aspects of administrative proceedings, which takes place in energy sector and are connected with The President of Energy Regulatory Office, as a central body of state administration, who is responsible for regulation in energy sector as well as promotion of competition.

This procedure belongs to the group of administrative proceedings, which make difference in relations to the general, jurisdictional, administrative procedure, which are regulated by The Code of Administrative Proceedings. This article focuses on for instance question of specific appeal procedure, a dispute over the legal nature of that procedure, issue of terms for settlement of the administrative case, question of idle of administrative body, legal costs of that procedure. The article ends with general reflections about systemic problems arising from the introduction of this type of proceedings into the polish legal system.

Key words: The President of Energy Regulatory Office, administrative procedure, energy law, appeal procedure