

Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki

Wprowadzenie

W każdym demokratycznym państwie prawnym poddanie jednostki władztwu państwowemu wskutek przyznania organom administracji publicznej kompetencji do autorytatywnej konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego w zakresie danego uprawnienia lub obowiązku, najczęściej w postaci decyzji administracyjnej, powinno wiązać się z zapewnieniem tej jednostce skutecznej ochrony przez przyznanie prawa do obrony interesu prawnego w postępowaniu unormowanym przepisami prawa procesowego, ze szczególnym uwzględnieniem środków prawnych wobec wydanego rozstrzygnięcia.

Jedną z kategorii postępowań, w których taka ochrona powinna być w szczególności zapewniona, są postępowania przed organami regulacyjnymi ze względu na fakt, że przedmiotem tych postępowań jest gwarantowana konstytucyjnie swoboda działalności gospodarczej, a rozstrzygnięcia tych organów w niejednym przypadku wprowadzają ograniczenia w jej realizacji.

Do organów regulacyjnych należących do władz publicznych zaliczyć należy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który jako centralny organ administracji rządowej o charakterze monokratycznym, powoływany w oparciu o przepisy ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne¹, realizuje zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji². Jednocześnie posiada on status krajowego organu regulacyjnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej.

Przedmiotem niniejszej pracy są zagadnienia dotyczące postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Z uwagi na występujące w obecnym stanie prawnym znaczne rozproszenie przepisów o charakterze procesowym znajdujących się w różnorodnych aktach prawnych zakwalifikowanych do systemu prawa administracyjnego, zasadne wydaje się podjęcie próby ustalenia charakteru postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Poruszana problematyka stanowi bowiem interesujący obszar badawczy ze względu na istotny wpływ 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.

Podstawowym celem badawczym niniejszej monografii jest charakterystyka i ocena modelu postępowań administracyjnych przeprowadzanych przez Prezesa URE w sprawach z zakresu regulacji energetyki. W ujęciu procesowym analizowana w pracy pro-

¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.

² Dalej: sprawy z zakresu regulacji energetyki.

blematyka jest aktualna, przede wszystkim ze względu na istotne zmiany dokonane w KPA³ ustawą z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴. Zasadność i aktualność przeprowadzenia takiej analizy w zakresie norm procesowych zawartych w prawie materialnym poddyktowana została licznymi nowelizacjami wprowadzonymi do stanowiącej trzon całego prawa energetycznego ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne oraz ustaw szczególnych z obszaru sektora energetycznego, jak również przyjęciem ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁵, która zastąpiła ustawę z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶. Powyższe zmiany w istotny sposób zwiększyły zakres kompetencji Prezesa URE i wyraźnie wpłynęły na tryb postępowania przed tym organem.

Cechą wyróżniającą niniejszej pracy jest kompleksowa analiza ustawy – Prawo energetyczne, na podstawie której Prezes URE wydaje rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Dlatego też jako metodę dokonania kompleksowego zestawienia kategorii spraw załatwianych przez Prezesa URE w drodze decyzji będzie ich wyliczenie zgodnie z przyjętą w PrEnerg systematyką. W pozostałym zakresie analiza dotyczyć będzie węzłowych zagadnień proceduralnych w wybranych ustawach z zakresu regulacji energetyki, do których zaliczyć należy: ustawę z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁷, ustawę z 16.2.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁸, ustawę z 29.6.2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej⁹, ustawę z 20.2.2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹⁰, ustawę z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej¹¹, ustawę z 8.12.2017 r. o rynku mocy¹², ustawę z 11.1.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹³

³ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

⁶ Dotychczasowa SwobDziałGospU (ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) została zastąpiona przez PrPrzed zasadniczo z dniem 30.4.2018 r. na podstawie art. 192 ustawy z 6.3.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).

⁷ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1155 ze zm.

⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 411.

⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1874.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 261 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 264 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 247.

¹³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1124 ze zm.

oraz ustawę z 14.12.2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji¹⁴.

Zakres przedmiotowy monografii został zdeterminowany założonym celem badawczym. Analizie poddane zostały zatem ustawy dotyczące sektora energetycznego rozumianego jako szczególnie ważna część gospodarki składająca się z czterech podsektorów: elektroenergetycznego, gazownictwa, ciepłownictwa i podsektora paliw ciekłych (płynnych). Materiał normatywny został wyselekcjonowany ze względu na kryterium występowania norm kompetencyjnych upoważniających Prezesa URE do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień. Stąd też należy zaznaczyć, że w rozprawie nie zostało w sposób całościowy przedstawione prawo energetyczne w ujęciu przedmiotowym, natomiast rozważania koncentrują się na uwypukleniu aspektów procesowych związanych z wydawaniem aktów administracyjnych przez Prezesa URE, z uwzględnieniem w niezbędnym zakresie norm ustrojowych i materialnoprawnych. Z uwagi na rozległy materiał normatywny poddany analizie, poza obszarem bezpośrednich rozważań znalazły się przepisy prawa unijnego stanowiące wyłączną materialnoprawną podstawę rozstrzygnięć Prezesa URE, przepisy dotyczące odmowy udostępniania informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej na podstawie ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵, wydawania zaświadczeń oraz wydawania pisemnych interpretacji przepisów odnoszących się do świadczeń przedsiębiorcy będących daniną publiczną (art. 34 PrPrzed).

Prowadzone w pracy rozważania służyć mają zbadaniu takich zagadnień, jak:

- 1) status organu regulacyjnego – pojęcie i analiza statusu prawnego organów regulacyjnych w świetle przepisów ustrojowych i proceduralnych w kontekście unormowań statusu Prezesa URE i ich wpływu na przebieg postępowania przed tym organem;
- 2) charakter postępowań przed Prezesem URE, w szczególności czy postępowania te prowadzone są w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, czy też stanowią odrębny względem niego rodzaj postępowania;
- 3) wpływ współdziałania Prezesa URE z instytucjami Unii Europejskiej na jego rozstrzygnięcia;
- 4) charakter prawny weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE;
- 5) analiza dopuszczalności stosowania nadzwyczajnych trybów weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE;
- 6) celowość przyznania kompetencji do rozpoznawania odwołań od decyzji administracyjnych i postanowień Prezesa URE sądom powszechnym w kontekście właściwości sądów administracyjnych do kontroli działalności organów administracji publicznej.

Tezę wyjściową do przeprowadzanych badań wyraża stwierdzenie, iż postępowania przed Prezesem URE stanowią rodzaj postępowania administracyjnego. Mimo gene-

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 250.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.

ralnego odesłania do stosowania przepisów KPA w postępowaniu przed Prezesem URE zawartego w art. 30 PrEnergy oraz w przepisach ustaw szczegółowych, liczne przepisy zawierają w wielu przypadkach uregulowania proceduralne odrębne od modelu ogólnego postępowania jurysdykcyjnego.

Metodologia pracy wyznaczona została przez założony cel, przy czym podstawową metodą badawczą wykorzystywaną w rozprawie stanowi metoda dogmatyczno-prawna uzupełniona o metodę teoretyczno-prawną i historyczno-prawną. Pod analizę podane zostały teksty polskich i unijnych aktów prawnych wraz z obszernym materiałem orzecznictwem polskich i europejskich sądów powszechnych i administracyjnych oraz trybunałów. W pracy uwzględniona została w szerokim zakresie twórczość polskiej i zagranicznej doktryny prawa administracyjnego materialnego i procesowego.

Przyjęta teza badawcza determinuje układ pracy, która w aspekcie formalnym składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia oraz załączników zawierających wykorzystane materiały źródłowe.

W pierwszym rozdziale monografii wyjaśnione zostały podstawowe pojęcia i instytucje związane z prawną regulacją sektora energetycznego. Pomimo braku jednolitego stanowiska co do samego pojęcia regulacji, to w doktrynie dość powszechnie definiuje się regulację w połączeniu z funkcją regulacyjną administracji gospodarczej poprzez odniesienie się do środków, sposobów działań oraz zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej. To, co charakteryzuje funkcję regulacyjną na tle innych funkcji administracji gospodarczej to cele (wartości) regulacji będące celami publicznymi o istotnym znaczeniu dla państwa, do których zalicza się zrównoważony rozwój kraju, bezpieczeństwo energetyczne oraz rozwój konkurencji. Do najważniejszych instrumentów prawnych służących osiągnięciu wskazanych celów regulacji zalicza się zasadę dostępu stron trzecich do sieci, zasadę rozdziału (*unbundling*), koncesjonowanie działalności gospodarczej w sektorze energetycznym oraz obowiązek taryfowy.

Kolejny rozdział dotyczy zagadnienia genezy i statusu prawnego Prezesa URE jako krajowego organu regulacyjnego, centralnego organu administracji rządowej w rozumieniu przepisów KPA oraz związanymi z tym konsekwencjami procesowymi. Istotną część tego rozdziału stanowią rozważania na temat niezależności organu regulacyjnego wynikającego z unormowań prawa unijnego odnoszącego się do sektora energetycznego. Utworzenie organów regulacyjnych i przyznanie im szeregu kompetencji jest bowiem bezpośrednio związane z liberalizacją wybranych sektorów sieciowych oraz postępującą europeizacją prawa administracyjnego. Powyższe kwestie tworzą wieloaspektową problematykę, stanowiącą przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych gałęzi prawa oraz nauk politycznych i społecznych. Wstęp do tych rozważań stanowiło przedstawienie w I rozdziale znaczenia pojęcia regulacji, które jest ściśle związane z funkcjonowaniem krajowych organów regulacyjnych.

W rozdziale III wyjaśniono podstawowe pojęcia i instytucje związane z samą istotą postępowania administracyjnego, a następnie wyznaczony został zakres przedmiotowy postępowania przed Prezesem URE. Punktem wyjścia do rozważań są w pierwszej kolejności ustalenia w niezbędnym zakresie zagadnień terminologicznych dotyczących

takich pojęć, jak „postępowanie administracyjne”, „ogólne postępowanie administracyjne”, „szczególne postępowanie administracyjne” oraz „hybrydowe postępowanie administracyjne”, by następnie przedstawić klasyfikację i charakterystykę spraw indywidualnych załatwianych przez Prezesa URE w formie decyzji administracyjnej w oparciu o przepisy PrEnerg. Poczynione ustalenia pozwolą na weryfikację tezy o charakterze postępowań administracyjnych przed Prezesem URE.

W rozdziale IV dokonano analizy toku postępowań administracyjnych w kontekście modyfikacji wynikających z przepisów szczególnych względem ogólnego postępowania administracyjnego. Proces badawczy rozpoczyna się od odniesienia się do przepisu art. 30 ust. 1 PrEnerg, stanowiącego, że postępowanie przed Prezesem URE toczy się na podstawie KPA, z zastrzeżeniem jednak, że do postępowania w sprawie odwołania od decyzji oraz zażalenia od postanowienia Prezesa URE stosuje się przepisy KPC¹⁶ o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Wylczenie odmienności w art. 30 PrEnerg nie jest wyczerpujące i szereg unormowań posiadających względem regulacji KPA charakter szczególny zamieszczono w innych częściach PrEnerg oraz w pozostałych omawianych ustawach regulujących postępowania przed Prezesem URE. Stąd też wskazane odesłanie zdeterminowało układ rozdziału, w którym kolejno przeprowadzono badania nad stosowaniem zasad ogólnych KPA w postępowaniach przed Prezesem URE, stronami tych postępowań w znaczeniu materialnym i formalnym, etapem wszczęcia postępowania i etapem postępowania wyjaśniającego ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania Prezesa URE z krajowymi i unijnymi organami w postępowaniach administracyjnych oraz przyczyn i skutków przerwania toku postępowania.

Rozważania poczynione w rozdziale V skupiają się na końcowym etapie analizowanych postępowań administracyjnych przeprowadzanych przez Prezesa URE, jakim jest załatwienie sprawy co do istoty bądź umorzenie danego postępowania w formie decyzji administracyjnej. Analizie poddane zostały również regulacje kodeksowe oraz przepisy szczególne dopuszczające inne formy załatwienia sprawy. Badanie poszczególnych elementów konstrukcyjnych decyzji administracyjnej wynikających z unormowań zawartych w KPA uzupełnione zostało o dokonane spostrzeżenia na tle szczegółowych rozwiązań znajdujących się w analizowanych ustawach z zakresu regulacji energetyki. Ze względu na to, że nie mniej istotna od kwestii poprawnego pod względem merytorycznym rozstrzygnięcia jest także kwestia terminowości załatwienia sprawy, przedstawione zostało zagadnienie dotyczące bezczynności, przewlekłego prowadzenia postępowania oraz milczącej zgody na tle postępowań administracyjnych toczących się przed Prezesem URE. Pod rozwagę wzięte zostały również zagadnienia dotyczące władzy dyskrecyjnej Prezesa URE, który jako krajowy organ regulacyjny ma obowiązek przy załatwianiu spraw uwzględniać szereg aspektów aksjologicznych wskazanych w art. 1 ust. 2 PrEnerg.

¹⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).

W ostatnim rozdziale poddano analizie weryfikację w trybie zwykłym oraz przy wykorzystaniu nadzwyczajnych środków prawnych decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE wraz z próbą scharakteryzowania przysługujących stronie środków prawnych w świetle ogólnego modelu postępowania administracyjnego.

Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* zostały sformułowane w pracy w ramach poszczególnych rozdziałów. Wnioski końcowe obejmują podsumowanie poczynionych, najistotniejszych ustaleń, dotyczących charakteru postępowań administracyjnych przed Prezesem URE, zakresu oraz skutków dokonanej przez ustawodawcę dekodyfikacji oraz specyfiki prawnej odwołania od decyzji Prezesa URE.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 20.5.2020 r.

Szczecin, maj 2020

Przemysław Zdyb

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl