

Marta Olszewska

„Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu regulacji energetyki” – streszczenie pracy doktorskiej w języku polskim

Przedmiotem badań objętych dysertacją jest postępowanie odrębne w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Przez postępowanie odrębne w sprawach z zakresu regulacji energetyki należy rozumieć cywilne postępowanie sądowe z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE, Regulator) oraz cywilne postępowanie sądowe z zażalenia na postanowienie Prezesa URE, unormowane przepisami ustawy Kodeks postępowania cywilnego (dalej: KPC) – tj. art. 479⁴⁶ - 479⁵⁶ KPC oraz, w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami, przepisami ogólnymi o procesie.

Przedmiotem postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest spór pomiędzy przedsiębiorcą energetycznym a regulatorem sektora energetycznego – Prezesem URE, dotyczący rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa URE, tj. decyzji administracyjnej bądź postanowienia. Postępowanie to wszczynane jest przez przedsiębiorcę energetycznego niezadowolonego z rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa URE i toczy się przed sądem powszechnym (w pierwszej instancji przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowiącym jeden z wydziałów Sądu Okręgowego w Warszawie – dalej: SOKiK).

Z powyższego wynika zasadnicza cecha wyróżniająca postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki: toczące się przed SOKiK postępowanie sądowe, będące postępowaniem cywilnym, poprzedzone jest postępowaniem administracyjnym toczącym się przed centralnym organem administracji publicznej (Prezesem URE). Co istotne, wydanie przez Prezesa URE decyzji administracyjnej (postanowienia) warunkuje dopuszczalność drogi sądowej przed SOKiK, w rozumieniu art. 2 KPC, w tych sprawach. Postępowanie przed Prezesem URE oraz postępowanie przed SOKiK różnią się w zasadniczym zakresie. Pierwsze z ww. postępowań jest postępowaniem administracyjnym i toczy się na zasadach oraz w trybie przewidzianych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA). Regulator występuje w nim w charakterze organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, z kolei przedsiębiorca energetyczny – w charakterze strony tegoż postępowania, będącej finalnie adresatem decyzji albo postanowienia wydanego przez

Regulatora. W postępowaniu administracyjnym Prezesowi URE przysługują, względem przedsiębiorcy energetycznego, kompetencje o charakterze władczym. Jednocześnie postępowanie administracyjne oparte jest m.in. na zasadzie prawdy obiektywnej zobowiązującej organ do podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Z kolei postępowanie przed SOKiK jest cywilnym postępowaniem sądowym toczącym się na zasadach i w trybie przewidzianych w KPC. W postępowaniu tym przedsiębiorca energetyczny i Prezes URE są równorzędnymi stronami procesowymi (odpowiednio: stroną powodową i stroną pozwaną). Jednocześnie regulacja KPC oparta jest m.in. na zasadzie kontradiktoryjności, zgodnie z którą sąd rozstrzyga sprawę na podstawie dowodów przeprowadzonych na wniosek stron procesowych, nie przejawiając własnej inicjatywy w gromadzeniu materiału dowodowego.

Wskazana cecha wyróżniająca świadczy o przyjęciu przez polskiego ustawodawcę szczególnego, mieszanego (administracyjno-cywilnego) modelu rozpoznawania spraw z zakresu regulacji energetyki. Model ten należy określić mianem szczególnego, ponieważ rozpoznawanie spraw z zakresu regulacji energetyki przez sądy powszechne odbywa się na zasadzie wyjątku od konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą kontrolę działalności organów administracji publicznej sprawują sądy administracyjne. W konsekwencji komentowane sprawy, będące ze swej natury sprawami administracyjnymi, stanowią sprawę cywilną w znaczeniu formalnym (w rozumieniu art. 1 *in fine* KPC), podlegającą – na zasadzie wyjątku – rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (dalej: SN) w postępowaniu cywilnym przy zastosowaniu regulacji KPC.

Intencje jakie przyświecały przyjęciu modelu mieszanego nie zostały klarownie, ani tym bardziej szczegółowo zaprezentowane w materiałach legislacyjnych. Brak merytorycznego uzasadnienia przyjętych rozwiązań nie wpływa pozytywnie na sytuację podmiotów występujących w tych sprawach (powoda, Prezesa URE i sądów), które napotykały trudności w stosowaniu wybranych przepisów tej regulacji. Pomimo tego, że na przestrzeni (zaraz będzie) dwudziestu lat ich stosowania przepisy te nie uległy istotnym zmianom, nie wszystkie wątpliwości zrodzone na ich gruncie można uznać za wyjaśnione.

Pomimo początkowych wątpliwości, judykatura i doktryna stoją na stanowisku, że wniesienie przez przedsiębiorcę energetycznego do SOKiK odwołania od decyzji Prezesa URE odpowiada wytoczeniu przed sąd powództwa (innymi słowy, że odwołanie pełni funkcję

pozwu, czyli pierwszego pisma procesowego inicjującego postępowanie sądowe w sprawie), a postępowanie sądowe wszczęte wniesieniem takiego odwołania stanowi pierwszoinstancyjne postępowanie kontradiktoryjne. Przyjmuje się, że zadaniem SOKiK jest nie tylko kontrola legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia Regulatora, ale również jego zasadności i celowości, co stanowi istotną różnicę względem klasycznego modelu sądowno-administracyjnego sprawowania kontroli działalności organów administracji publicznej.

Przesądzenie pierwszoinstancyjnego charakteru postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki stanowiło bezsprzecznie kamień milowy w postrzeganiu fundamentów jego funkcjonowania. Aktualizowało jednakowoż potrzebę ustalenia czy, a jeśli tak to w jakim zakresie i jak dalece, należy uwzględnić w postępowaniu przed SOKiK (jako postępowaniu pierwszoinstancyjnym) fakt, że jest ono poprzedzone postępowaniem administracyjnym, które toczyło się przed Prezesem URE będącym stroną pozwaną w postępowaniu przed SOKiK. W przypadku szeregu instytucji procesowych implikacje te okazały się (i, jak wskazuje praktyka, wciąż okazują się) nieoczywiste. Wynika to z różnych powodów.

Po pierwsze podstawowa regulacja postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki (tj. regulacją art. 479⁴⁶ – art. 479⁵⁶ KPC), której zadaniem – jako regulacji postępowania odrębnego – jest identyfikacja i precyzyjne uregulowanie odrębności tegoż postępowania względem podstawowego modelu procesu, nie obejmuje swym zakresem szeregu odrębności niedających się w sposób łatwy (oczywisty) wywnioskować ze specyfiki postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki na etapie odpowiedniego stosowania przepisów ogólnych o procesie. Tytułem przykładu można wskazać na odrębności dotyczące zagadnienia rozkładu ciężaru dowodu, zagadnienia dopuszczalności formułowania zarzutów naruszenia przez Prezesa URE przepisów KPA czy zagadnienia obowiązku (dopuszczalności) wzięcia przez SOKiK pod rozważę przy wyrokowaniu okoliczności zaistniałych po wydaniu przez Prezesa URE decyzji i jej zaskarżeniu do SOKiK. Po drugie część przepisów KPC stanowiących podstawową regulację postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki nie została wystarczająco jednoznacznie lub precyzyjnie uregulowana (tytułem przykładu można wskazać na przepis regulujący uprawnienia autokontrolne Prezesa URE – art. 479⁴⁸ § 2 KPC). Inne przepisy zdają się zawierać błąd (tytułem przykładu można wskazać na art. 479⁵⁰ § 2 KPC, z którego wynika, jakoby zainteresowany był trzecią stroną postępowania, podczas gdy niekwestionowaną zasadą procesu jest występowanie dwóch stron procesu). Wreszcie

w przypadku wybranych instytucji procesowych występowanie odrębności lub ich charakter albo brak występowania odrębności może zależeć od przedmiotu sporu (tytułem przykładu można wskazać na specyfikę spraw odwoławczych od decyzji Prezesa URE wymierzającej karę pieniężną czy tych dotyczących zatwierdzenia zmiany taryfy).

Wskazane powyżej okoliczności powodują bądź nasilają trudności w interpretowaniu i stosowaniu wybranych przepisów KPC znajdujących zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Świadczą jednocześnie o tym, że ustawodawca – świadomie bądź nie – pozostawił istotne pole do interpretacji. W praktyce skutkuje to koniecznością rozstrzygnięcia o wątpliwościach interpretacyjnych powstałych na gruncie tej regulacji przez judykaturę. Tymczasem wnioski płynące z dostępnych orzeczeń mogą budzić wątpliwości, czy stojąc przed koniecznością dokonania wykładni niejednoznacznych przepisów regulujących postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki, sądy każdorazowo interpretują je w sposób pozwalający uznać regulację za racjonalną, systemowo spójną i logiczną, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki i potrzeby zapewnienia skuteczności środka prawnego przysługującego adresatowi rozstrzygnięcia Prezesa URE. Nie powinno przy tym ująć uwadze, że ilekroć przepis prawa budzi wątpliwości, niepewność ostatecznego stanowiska sądu w przedmiocie jego wykładni oraz ryzyka z tym związane obciążają strony postępowania. Można mieć wątpliwości, czy w postępowaniu będącym przedmiotem badań rozkładają się one równomiernie, tym bardziej, że Prezes URE – jako pozwany w każdej jednej sprawie tej natury – ma dostęp do wszystkich orzeczeń wydanych w sprawach z zakresu regulacji energetyki, podczas gdy strona powodowa jedynie do orzecznictwa dostępnego na zasadach ogólnych.

Zarysowane powyżej realia rozstrzygnięcia sporów energetycznych, w tym skala trudności interpretacyjnych występujących na gruncie wybranych przepisów KPC, rodzą pytanie o racjonalność działań ustawodawcy w zakresie przyjętej regulacji. Zastanawia w szczególności, czy ustawodawca dostatecznie rozważył i odpowiednio uwzględnił w ramach tej regulacji implikacje wynikające z faktu poprzedzenia postępowania przed SOKiK postępowaniem administracyjnym. Zastanawia również, czy – a jeśli tak to w jakim zakresie – wnioski z analizy regulacji KPC pod kątem zagadnień wskazanych powyżej wpływają na ocenę faktycznego poziomu skuteczności środków ochrony prawnej przysługujących przedsiębiorcy energetycznemu od rozstrzygnięć Prezesa URE do SOKiK, w szczególności, gdy uwzględni się,

że orzeczenie, jakie ostatecznie zapadnie przed sądem w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki może mieć istotne znaczenie dla istnienia lub funkcjonowania działalności tegoż przedsiębiorcy, a tym samym może wpływać na bezpieczeństwo energetyczne kraju. Problematyka ta nie została dotychczas kompleksowo zbadana ani omówiona; obejmuje swym zakresem obiektywny stan niewiedzy, który stanowi punkt wyjścia dla badań naukowych nad kodeksową regulacją postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Mając powyższe na uwadze zasadniczym zadaniem pracy doktorskiej jest ustalenie czy regulacja KPC znajdująca zastosowanie w postępowaniu z odwołania od decyzji Prezesa URE oraz w postępowaniu z zażalenia na postanowienie Prezesa URE (tj. przede wszystkim regulacja art. 479⁴⁶ – 479⁵⁶ KPC) zapewnia przedsiębiorcy energetycznemu skuteczny środek ochrony prawnej przed niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem Prezesa URE (znajdującym odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu lub uzasadnieniu wydanej przez Prezesa URE decyzji administracyjnej lub postanowienia), umożliwiając przedsiębiorcy uzyskanie rzeczywistej (skutecznej) ochrony jego praw na drodze postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki, a w szczególności czy przyjęta w ramach tej regulacji procedura rozpoznawania sporów energetycznych, w tym przyjęte w niej reguły postępowania stron i sądu, oraz rozstrzygania w przedmiocie tych sporów, gwarantuje stronom równorzędne (odpowiadające sobie) uprawnienia procesowe, jak również uzyskanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia wydanego przez sąd w warunkach zrozumienia i uwzględnienia przez sąd orzekający specyfiki spornego zagadnienia i funkcjonowania sektora, którego ono dotyczy. Podkreślenia wymaga, że wskazany problem badawczy jest istotny nie tylko z teoretycznego, ale również z praktycznego punktu widzenia.

Wobec tak zarysowanego problemu badawczego, teza rozprawy doktorskiej jest następująca: choć regulacja KPC gwarantuje przedsiębiorcy energetycznemu uprawnienie do skierowania na drogę postępowania cywilnego odwołania od każdej decyzji Prezesa URE wydanej w jego sprawie oraz zażalenia na istotną część postanowień Prezesa URE wydanych w jego sprawie, analiza przyjętej w ramach tej regulacji procedury rozpoznawania i rozstrzygania przez sądy powszechne i SN spraw wszczętych ich wniesieniem nie pozwala potwierdzić, że odwołanie od decyzji Prezesa URE oraz zażalenie na postanowienie Prezesa URE umożliwia przedsiębiorcy energetycznemu uzyskanie rzeczywistej (skutecznej) ochrony jego praw w przypadku każdego (rodzajowo) sporu energetycznego. Wprowadzenie

określonych zmian legislacyjnych oraz usystematyzowanie praktyki w zakresie stosowania wybranych przepisów KPC znajdujących zastosowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki powinno prowadzić do usunięcia istotnej części wątpliwości interpretacyjnych, sprzyjając wzmocnieniu rzeczywistej skuteczności środka ochrony w postaci odwołania (zażalenia) przysługującego przedsiębiorcy od decyzji (postanowienia) Prezesa URE. Celem dysertacji jest analiza istotnych aspektów problemu badawczego w zakresie pozwalającym na potwierdzenie tezy sformułowanej powyżej albo jej zaprzeczenie.

Dla potrzeb przeprowadzenia badań i analiz wykorzystano zasadniczo trzy metody badawcze: formalno-dogmatyczną, prawno-porównawczą (komparatystykę prawniczą) oraz historyczno-porównawczą. Główny nacisk położono na regulację prawną i orzecznictwo krajowe, przy czym z uwagi na ograniczony dostęp do orzecznictwa krajowego wydanego w sprawach z zakresu regulacji energetyki oraz szczątkową literaturę przedmiotu, szczególnego znaczenia nabrały wnioski płynące z doświadczeń zgromadzonych przy prowadzeniu spraw z zakresu regulacji energetyki i orzeczeń w nich wydanych oraz możliwość posiłkowania się orzecznictwem i doktryną dotyczącymi siostrzanych postępowań regulacyjnych.

Dysertacja składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem i wykazem skrótów użytych w jej treści, oraz zakończonych podsumowaniem kluczowych wniosków.

We wstępie przybliżono problematykę stanowiącą przedmiot rozważań rozprawy doktorskiej, przedstawiono problem badawczy i postawiono tezę doktorską. Wyjaśniono przyczynę wyboru tematu i zakreślono zakres rozważań. Wskazano także przyjętą metodykę badań oraz założenia i zastrzeżenia, które legły u podstaw rozprawy doktorskiej. Wstęp kończy przedstawienie systematyki pracy.

Rozdział I dysertacji nosi tytuł „Prawo do odwołania się od decyzji Prezesa URE”. Rozdział ten ma charakter wprowadzający. Rozpoczyna go wskazanie źródeł prawa do odwołania się od decyzji Prezesa URE (krajowych i europejskich) o charakterze podstawowym. Celem rozdziału I jest ustalenie istoty i funkcji prawa do odwołania się od decyzji Prezesa URE, przy uwzględnieniu faktu zakorzenienia tego prawa w sektorowych dyrektywach unijnych oraz szerszego spojrzenia na to prawo (w szczególności przez pryzmat prawa do sądu, w tym prawa do skutecznego środka prawnego).

Rozdział II dysertacji nosi tytuł „Polski model postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki”. Omówiono w nim zagadnienia stanowiące punkt wyjścia dla rozważań nad szczegółami regulacji KPC dotyczącej postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Rozdział II rozpoczyna wskazanie przepisów regulujących postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki oraz omówienie ich umiejscowienia w strukturze postępowania cywilnego. Ponieważ ustalenie znaczenia pojęcia *sprawy z zakresu regulacji energetyki* jest istotne nie tylko dla potrzeb zakreślenia granic kognicji SOKiK, ale także zarysowania przedmiotu postępowania sądowego w tych sprawach (przedmiot zaskarżonego rozstrzygnięcia Prezesa URE determinuje bowiem przedmiot postępowania sądowego wszczętego w sprawie danego rozstrzygnięcia), ich specyfiki i różnorodności, analizie poddano (wedle kryterium formalnego, a następnie materialnego) pojęcie *sprawy z zakresu regulacji energetyki*. W tym celu przybliżono w szczególności charakterystykę sektora energetycznego, zakres uprawnień oraz obowiązków Prezesa URE i – skorelowany z tymi uprawnieniami – przedmiot decyzji administracyjnych i postanowień wydawanych przez Prezesa URE. W rozdziale drugim przedstawiono również zarys przyjętego w Polsce modelu rozpoznawania spraw z zakresu regulacji energetyki, jako przykład wyjątku od konstytucyjnej zasady, że to sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności organów administracji publicznej, i wyjaśniono jego specyfikę. Naturalną konsekwencją powyższego było omówienie w ramach rozdziału II problematyki dopuszczalności drogi sądowej w sprawach z zakresu regulacji energetyki. W rozdziale II przedstawiono wreszcie zarys regulacji KPC normującej postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki, z uwzględnieniem istotnych nowelizacji.

Rozdział III dysertacji nosi tytuł „Postępowanie z odwołania od decyzji Prezesa URE”. Rozdział III ma charakter kluczowy, jako że jego przedmiotem jest szczegółowa analiza przepisów KPC regulujących postępowanie przed sądami powszechnymi i SN w sprawach odwoławczych od decyzji Regulatora. W rozdziale tym nie tylko przybliżono przedmiot regulacji art. 479⁴⁶ – art. 479⁵⁶ KPC, ale również wybranych, innych przepisów KPC (przepisów ogólnych o procesie), które znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu odwoławczym od decyzji Prezesa URE, niemniej jednak mogą rodzić wątpliwości lub trudności w ich zastosowaniu w tym postępowaniu. W rozdziale III omówiono przede wszystkim następujące zagadnienia:

- właściwość sądu, w tym charakter prawny SOKiK i toczącego się przed nim postępowania odwoławczego od decyzji Prezesa URE;
- strony postępowania odwoławczego, w tym problematyka zainteresowanego, układ ról procesowych oraz zastępstwa procesowego;
- wniesienie odwołania od decyzji Prezesa URE, w tym wymogi formalne oraz fiskalne odwołania, termin na jego wniesienie i tryb wniesienia;
- uprawnienia autokontrolne Prezesa URE po wniesieniu odwołania, w tym przedmiot i rozstrzygnięcie nowej decyzji Regulatora wydanej na skutek czynności autokontrolnych, termin na przekazanie przez Regulatora odwołania do SOKiK, a także zagadnienie zaskarżalności opieszałości Regulatora w tym zakresie;
- wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, w tym przesłanki warunkujące wstrzymanie wykonania, dopuszczalny zakres wstrzymania wykonania, zaskarżalność odmowy wstrzymania wykonania oraz dopuszczalność wniesienia o wstrzymanie wykonania bezpośrednio do SOKiK;
- przedmiot postępowania odwoławczego oraz zakres rozpoznawania sprawy przez SOKiK, w tym dopuszczalność podnoszenia w odwołaniu zarzutów naruszenia przepisów KPA;
- skład sądu;
- odpowiedź na pozew;
- zakres postępowania dowodowego, w tym ciężar dowodu, specyfika postępowania odwoławczego od decyzji Prezesa URE wymierzającej karę pieniężną, status dowodów zgromadzonych na etapie postępowania administracyjnego, utajnionych lub stanowiących informację niejawną;
- dopuszczalność zawarcia ugody;
- orzeczenia SOKiK, w tym związanie SOKiK wnioskiem odwołującego się, oraz zaskarżalność orzeczeń SOKiK.

Rozdział IV dysertacji nosi tytuł „Postępowanie z zażalenia na postanowienie Prezesa URE”. W rozdziale tym poddano analizie drugie z postępowań w sprawach z zakresu regulacji energetyki, tj. postępowanie zażaleniowe na postanowienie Prezesa URE. Z uwagi na szcążtkową regulację w tym przedmiocie, a także ponieważ zgodnie z regulacją KPC, do

postępowania zażaleniowego na postanowienie Prezesa URE odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy regulujące postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE (stanowiące przedmiot rozważań rozdziału III dysertacji), w rozdziale IV uwagę skoncentrowano na wybranych aspektach charakterystycznych dla postępowania zażaleniowego. W konsekwencji przeanalizowano:

- które postanowienia Prezesa URE podlegają zaskarżeniu zażaleniem do SOKiK,
- jaki charakter ma postępowania w sprawie z zażalenia na postanowienie Prezesa URE,
- jakim orzeczeniem SOKiK rozstrzyga co do istoty w przedmiocie zażalenia na postanowienie Prezesa URE – wyrokiem czy postanowieniem,
- czy w przypadku każdego zażalenia na postanowienie Prezesa URE, od orzeczenia SOKiK, wydanego co do istoty stronie przysługuje środek zaskarżenia.

Rozdział V dysertacji nosi tytuł „Ocena regulacji postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki”. W rozdziale V dokonano oceny wniosków płynących z analizy regulacji KPC w zakresie postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Oceny tej dokonano z punktu widzenia istoty prawa do odwołania, w szczególności z punktu widzenia skuteczności ochrony prawnej, jaką zapewnia przedsiębiorcy energetycznemu wniesienie odwołania od decyzji Prezesa URE albo zażalenia na postanowienie Prezesa URE do SOKiK. To z kolei pozwoliło zweryfikować tezę doktorską. W ramach rozdziału V podsumowano również postulaty *de lege ferenda*, wynikające z rozważań pracy doktorskiej.

Praca doktorska uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2022 r.