

PRAWNOPROCESOWA SYTUACJA PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO W SPRAWACH Z ZAKRESU REGULACJI ENERGETYKI

Filip Elżanowski

MONOGRAFIE LEX

Książka wydana pod patronatem
Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWNOPROCESOWA SYTUACJA PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO W SPRAWACH Z ZAKRESU REGULACJI ENERGETYKI

Filip Elżanowski



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 marca 2015 r.

Recenzent

Dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Anna Dudzik

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8142-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział I

Regulacja rynku energii i paliw w Polsce / 23

1. Próba definicji pojęcia „regulacja” / 23
 - 1.1. Regulacja. Metoda regulacyjna / 23
 - 1.2. Pozycja prawnoustrojowa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki / 28
2. Cele regulacji sektora energetycznego / 36
 - 2.1. Uwagi wprowadzające. Stan i specyfika sektora energetycznego / 36
 - 2.2. Rozwój konkurencji / 40
 - 2.3. Bezpieczeństwo energetyczne / 44
 - 2.4. Zrównoważony rozwój / 49
3. Prawne instrumenty regulacji sektora energetycznego / 52
 - 3.1. Uwagi wprowadzające / 52
 - 3.2. Obowiązek wyodrębnienia operatorów systemów dystrybucyjnego, przesyłowego i połączonego (*unbundling*) / 58
 - 3.3. Obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury sieciowej / 62
 - 3.4. Obowiązek koncesyjny / 68
 - 3.5. Obowiązek taryfowy / 73
4. Władza dyskrejonalna organu regulacyjnego / 76
 - 4.1. Uwagi ogólne / 76
 - 4.2. Klauzule odsyłające w prawie administracyjnym / 80
 - 4.3. Uznanie administracyjne / 82

- 4.4. Luzy decyzyjne w materialnym prawie energetycznym – zakres, przyczyny i skutki / 86
- 5. Podsumowanie / 87

Rozdział II

Charakterystyka funkcji postępowania administracyjnego / 90

- 1. Zarys konstrukcji i zasad postępowania administracyjnego / 90
- 2. Ewolucja postępowania administracyjnego / 97
- 3. Pojęcie sprawy administracyjnej / 105
- 4. Funkcje postępowania administracyjnego / 117
 - 4.1. Funkcje postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne / 117
 - 4.2. Funkcja ochronna interesu indywidualnego – argument historyczny / 121
 - 4.3. Funkcja ochronna interesu indywidualnego – argument prawnodogmatyczny / 127
 - 4.4. Funkcja ochronna interesu indywidualnego – argument ze sprawiedliwości proceduralnej / 137
 - 4.5. Wpływ dekodyfikacji postępowania administracyjnego na funkcję ochronną interesu indywidualnego / 146
- 5. Podsumowanie / 154

Rozdział III

Węzłowe zagadnienia sytuacji przedsiębiorstwa energetycznego w wybranych postępowaniach z zakresu regulacji energetyki / 157

- 1. Postępowania w sprawie odmowy dostępu do infrastruktury sieciowej / 157
 - 1.1. Postępowanie w sprawie czasowego zwolnienia z obowiązku udostępniania „nowej infrastruktury” / 157
 - 1.2. Postępowanie w sprawie czasowego zwolnienia z obowiązku udostępniania „nowych połączeń wzajemnych” / 163
 - 1.3. Instytucja współdziałania w toku postępowania administracyjnego z organami administracji Unii Europejskiej / 165
 - 1.3.1. Współdziałanie w ramach europejskiej sieci administracyjnej w świetle art. 106 k.p.a. / 165

- 1.3.2. Współdziałanie Prezesa URE z organami regulacyjnymi państw członkowskich oraz ACER / **167**
- 1.3.3. Współdziałanie Prezesa URE z Komisją Europejską / **169**
- 2. Postępowanie sporne w sprawie odmowy realizacji obowiązku kontraktowania / **172**
 - 2.1. Charakter prawny sprawy i jego implikacje / **172**
 - 2.2. Struktura sprawy / **178**
 - 2.3. Tymczasowa ochrona prawna / **182**
 - 2.4. Formy i treść rozstrzygnięcia / **188**
- 3. Postępowanie w sprawie udzielenia koncesji / **191**
 - 3.1. Określenie podstawy normatywnej postępowania / **191**
 - 3.2. Postępowanie w sprawie udzielenia koncesji – zagadnienia wybrane / **194**
 - 3.3. Współdziałanie organów administracji w postępowaniu / **200**
- 4. Postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy / **202**
- 5. Postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej / **207**
 - 5.1. Kary pieniężne w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne / **207**
 - 5.2. Postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych – zagadnienia ogólne / **213**
 - 5.3. Postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych w świetle europejskich standardów stosowania sankcji administracyjnych / **215**
- 6. Podsumowanie / **225**

Rozdział IV

Środki prawne wobec decyzji / 227

- 1. Prawo do zaskarżenia w ogólnym administracyjnosądowym modelu weryfikacji decyzji administracyjnej / **227**
 - 1.1. Istota i funkcje prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnych / **227**
 - 1.2. Prawo do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji / **229**
 - 1.2.1. Prawo do zaskarżenia decyzji w świetle postanowień Konstytucji RP / **229**

- 1.2.2. Prawo do zaskarżenia decyzji w świetle postanowień kodeksu postępowania administracyjnego / **232**
- 1.3. Prawo do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego / **244**
 - 1.3.1. Konstytucyjne uwarunkowania delimitacji kompetencji sądownictwa administracyjnego i powszechnego / **244**
 - 1.3.2. Model sądownoadministracyjnej kontroli decyzji administracyjnych w świetle regulacji ustawowych / **253**
- 2. Odwołanie od decyzji Prezesa URE / **263**
 - 2.1. Charakter prawny odwołania od decyzji Prezesa URE / **263**
 - 2.1.1. Odwołanie jako środek prawny / **263**
 - 2.1.2. Podmioty legitymowane do wniesienia odwołania / **266**
 - 2.1.3. Środek prawny zwyczajny / **267**
 - 2.1.4. Środek prawny dewolutywny / **268**
 - 2.1.5. Środek prawny suspensywny / **268**
 - 2.1.6. Środek prawny niepełny / **271**
 - 2.1.7. Środek prawny reformatoryjny / **273**
 - 2.2. Tryb wniesienia odwołania oraz instytucja autokontroli decyzji Prezesa URE / **275**
 - 2.3. Model postępowania odwoławczego / **278**
- 3. Ocena prawna modelu odwołania od decyzji Prezesa URE oraz postulaty *de lege ferenda* / **285**
- 4. Podsumowanie / **292**
- Zakończenie / **295**
- Bibliografia / **299**

Wykaz skrótów

Akty prawne

**dyrektywa
2009/72/WE**

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 55)

**dyrektywa
2009/73/WE**

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 94)

dyrektywa 2009/28

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 16)

dyrektywa 2004/8

dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG

	(Dz. Urz. UE L 52 z 21.2.2004, s. 50) – uchylona
EKPCz	Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
Konstytucja RP	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
Polityka energetyczna Polski do 2030	obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
rozporządzenie 714/2009	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do

	sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 15 z późn. zm.)
rozporządzenie z 1928 r.	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) – uchylone
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
u.d.a.r.	ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.)
u.g.t.	ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 197)
u.p.e.	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
u.r.	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
u.s.d.g.	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
ustawa z 1923 r.	ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. Nr 91, poz. 712)

Inne

ACER	Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Agency for Cooperation of Energy Regulators)
Biul. URE	Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ENTSOe	Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (European Network of Transmission System Operators for Electricity)
ENTSOg	Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (European Network of Transmission System Operators for Gas)
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
KE	Komisja Europejska
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
Legalis	system prawniczy C.H. Beck
LEX	System Informacji Prawnej LEX
LexPolonica	system prawniczy WoltersKluwer
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PPE	Przegląd Prawa Europejskiego
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
Pr. i Środ.	Prawo i Środowisko
Prezes UOKiK	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes URE	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
SN	Sąd Najwyższy
SOKiK	Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów (dawniej: Sąd Antymonopolowy)
TK	Trybunał Konstytucyjny
TPA	Zasada dostępu do sieci (Third Party Access)
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości)

UE	Unia Europejska
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
Zb. Orz.	Zbiór Orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) (ECR)
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Wykaz literatury podawanej w zapisie skróconym

System Prawa Administracyjnego, t. 1	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, <i>Instytucje prawa administracyjnego</i> , Warszawa 2010
System Prawa Administracyjnego, t. 4	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, <i>Wykłady w prawie administracyjnym</i> , Warszawa 2012
System Prawa Administracyjnego, t. 6	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, <i>Podmioty administrujące</i> , Warszawa 2011
System Prawa Administracyjnego, t. 8A	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A, <i>Publiczne prawo gospodarcze</i> , Warszawa 2013
System Prawa Administracyjnego, t. 8B	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B, <i>Publiczne prawo gospodarcze</i> , Warszawa 2013
System Prawa Administracyjnego, t. 9	<i>System Prawa Administracyjnego</i> , red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, <i>Prawo procesowe administracyjne</i> , Warszawa 2010

Wstęp

„Nie jest bez znaczenia, że większość postanowień Bill of Rights stanowią przepisy proceduralne. To procedura określa wyraźnie różnicę pomiędzy rządami przez prawo a rządami przez kogoś czy rządami przez kaprys”¹.

Prof. Kenneth Culp Davis

„Próby dekodyfikacji postępowania administracyjnego mogą ograniczyć gwarancje procesowe przyznane przez Kodeks postępowania administracyjnego”².

Prof. Marek Wierzbowski

Skuteczność realizacji zadań administracji gospodarczej bywa przedkładana nad efektywność instrumentów ochrony prawnej obywatela i przedsiębiorcy. Problem ten dotyczy w szczególności rynków regulowanych i zakresu kompetencji organów regulacyjnych. Ustawodawca w zakresie prawa rynków regulowanych przejawia tendencje do tworzenia systemu norm otwartych i elastycznych. W normach prawa administracyjnego rynków regulowanych zostały zawarte liczne luzy decyzyjne wynikające z użycia pojęć nieostrych, klauzul generalnych i upoważnień do rozstrzygania w granicach uznania administracyjnego.

¹ Cytat za: M. Borucka-Arctowa, *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu prawa – analiza teoretyczna i funkcjonalna* (w:) *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałeck, Kraków 1997, s. 39.

² Parafraza wypowiedzi pisemnej ze wstępu do 16. wydania, M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. VIII.

Wysoce specjalistyczne stany faktyczne nie ułatwiają właściwego stosowania norm prawnych. Tendencja ta rodzi obawy o dowolność w działaniu administracji publicznej oraz skłania do stawiania pytań o efektywność instrumentów ochrony prawnej jednostki.

W.L. Jaworski, wychodząc z założenia, że prawo administracyjne: „to prawo, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki”³, zauważył, iż: „problem państwa praworządnego, tj. państwa, które samo siebie wiąże ustawami, jest problemem systemu środków kontroli działalności państwa”⁴. Należy uznać, że podstawowym „środkiem kontroli” działalności administracji są procedury wydawania i kontroli rozstrzygnięć administracyjnych. Proceduralne formy kontroli administracji można podzielić na procedury administracyjne i procedury sądowe.

W tej pracy podejmuję problem (cel) badawczy oceny sytuacji prawnoprocesowej przedsiębiorstw energetycznych przez pryzmat gwarancji i standardów ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, zabezpieczonych środkami kontroli sądowoadministracyjnej. Stawiam tezę, że dekodyfikacja postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki wpływa negatywnie na zakres ochrony prawnoprocesowej przedsiębiorstw energetycznych. Należy stwierdzić, że procedura administracyjna służy ochronie interesów prawnych przedsiębiorstw energetycznych w ograniczonym zakresie. Podstawowym, choć nie jedynym źródłem osłabiania sytuacji prawnoprocesowej przedsiębiorstw energetycznych jest przyjęta w prawie energetycznym konstrukcja prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej. Z jednej strony, ustawodawca pozbawił przedsiębiorstwa energetyczne fundamentalnego prawa do rozpoznania i rozpatrzenia sprawy w toku instancji. Z drugiej strony, charakter prawny instytucji odwołania prowadzi do jej dysfunkcjonalności względem podstawowej funkcji postępowania administracyjnego, jaką jest ochrona interesu indywidualnego podmiotów administrowanych.

Niektóre pojęcia wymienione w tytule pracy wymagają wyjaśnienia już na wstępie, z zastrzeżeniem, że pojęcie „dekodyfikacja” zostało zdefiniowane w podrozdziale dotyczącym wpływu dekodyfikacji na funkcję ochrony interesu indywidualnego (rozdział II). Użyty w tytule

³ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8.

⁴ W. Jaworski, „Państwo praworządne” w *naszej Konstytucji*, s. 105, za: J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 6.

zwrot „postępowanie administracyjne w energetyce” oznacza postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Przez pojęcie „sprawy z zakresu regulacji energetyki” rozumiem sprawy, których przedmiotem jest autorytatywna konkretyzacja praw lub obowiązków przedsiębiorstw energetycznych lub odbiorców energii przez organ administracji publicznej.

Pojęcie „przedsiębiorstwo energetyczne” jest terminem ustawowym zdefiniowanym w ustawie – Prawo energetyczne. Zgodnie z art. 3 pkt 12 u.p.e. przedsiębiorstwo energetyczne to podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla. Ustawodawca nie precyzuje form prawno-organizacyjnych, w jakich może działać przedsiębiorstwo energetyczne. Wyjątek stanowi art. 9k u.p.e., w świetle którego operator systemu przesyłowego działa w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „przedsiębiorstwo” zamiast „przedsiębiorcy” stanowi nawiązanie do prawa Unii Europejskiej i ma pewne uzasadnienie historyczne. Co do zasady, należy jednak przyjąć, że wbrew przyjętej konwencji językowej „przedsiębiorstwo energetyczne” w rozumieniu art. 3 pkt 12 u.p.e. stanowi jeden z desygnatów pojęcia przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g.

Przez pojęcie „sytuacja prawnoprocesowa przedsiębiorstw energetycznych” należy rozumieć sytuację prawną tych przedsiębiorstw determinowaną normami procesowymi⁵. J. Boć wyjaśnia, że pojęcie „sytuacja prawna” oznacza „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie, w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenia faktyczne”⁶. Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotem tej pracy jest przede wszystkim analiza zagadnień administracyjnoprawnych. Chociaż analiza środka prawnego od decyzji Prezesa URE wykracza poza ramy postępowania administracyjnego, to jest w tej pracy konieczna ze względu na wpływ konstrukcji rzeczowego środka prawnego na przebieg postępowania administracyjnego (na zasadzie sprzężenia zwrotnego).

⁵ Zob. szerzej na temat pojęcia „sytuacja administracyjnoprawna”: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 23–25; zob. też: T. Bąkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna* (w:) *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski.

⁶ J. Boć (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 372.

Zawarta w ostatnim rozdziale analiza wybranych elementów postępowań sądowych służy jedynie ukazaniu istoty prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej i zbadaniu jego efektywności na tle różnych konstrukcji prawa do sądu.

Zakres przedmiotowy niniejszej pracy został zdeterminowany założonym celem badawczym. Jego realizacja wymaga w szczególności: przedstawienia specyfiki prawa energetycznego materialnego, przedstawienia istoty prawa administracyjnego procesowego oraz – w pewnym sensie – połączenia tych dwóch zagadnień w procesie analizy sytuacji prawnoprosesowej przedsiębiorstw energetycznych.

Zwykle w opracowaniach monograficznych dotyczących prawa o postępowaniu administracyjnym przedmiotem analizy jest jego wybrana instytucja. Analiza prawa o postępowaniu administracyjnym w zakresie wyznaczonym przedmiotem regulacji materialnoprawnej (np. energetyki) jest obciążona istotnym ryzykiem nadmiernej koncentracji na zagadnieniach materialnoprawnych. Wydaje się, że w tej rozprawie udało się przewyciężyć ten problem. Analiza prawnodogmatyczna materialnego prawa energetycznego została przeprowadzona jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji celu badawczego i stanowi jedynie część rozdziału I pracy.

Niniejsza praca dotyczy zarazem prawa energetycznego. Prawo energetyczne to dziedzina prawa wyodrębniona ze względu na przedmiot regulacji, jakim jest energetyka. Pojęcie „energetyka” odnosi się do wyodrębnionej części gospodarki. Przedmiotem działalności w tej części gospodarki jest wytwarzanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie energii w różnych postaciach, w tym energii elektrycznej, cieplnej oraz energii zawartej w paliwach gazowych i płynnych. Prawo energetyczne w ujęciu podmiotowym to prawo regulujące sytuację prawną przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców paliw i energii, a także podmiotów administrujących w zakresie energetyki, w szczególności Prezesa URE. Podstawowym aktem prawnym dla prawa energetycznego jest ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem tej pracy nie jest ogólny opis prawa energetycznego. Dlatego na potrzeby przyjętego celu badawczego należy dokonać selektywnego wyboru materiału normatywnego.

Rozdział I niniejszej rozprawy został poświęcony charakterystyce prawnych instrumentów regulacji rynku energii i paliw w Polsce. W pierwszej kolejności analizie zostało poddane pojęcie „regulacja”, w tym pojęcia „metoda regulacyjna” oraz „organ regulacyjny”.

W podrozdziale zawierającym omówienie pojęcia „organ regulacyjny” została również zawarta ogólna charakterystyka pozycji prawnej Prezesa URE działającego w dualistycznej: państwowej i unijnej, strukturze administracji publicznej. Następnie zostało omówione pojęcie „metoda regulacyjna” i jego istota. W świetle dokonanych ustaleń *differentia specifica* metody regulacyjnej to:

- 1) prospektywny charakter celów publicznych (ukierunkowanie nie tylko na ochronę określonych wartości, lecz także na ich realizację w przyszłości) uzasadniających objęcie podmiotów działających w danej sferze gospodarki funkcją regulacyjną;
- 2) zakres (intensywność) ingerencji władczej w sferę wolności przedsiębiorców objętych tzw. obowiązkami regulacyjnymi;
- 3) zakres władzy dyskrecjonalnej organów regulacyjnych.

Do cech metody regulacyjnej nawiązuje dalsza część rozdziału

I. Kolejno zostały przeanalizowane:

- 1) cele regulacji sektora energetycznego;
- 2) prawne instrumenty regulacji sektora energetycznego;
- 3) istota władzy dyskrecjonalnej organów regulacyjnych.

Do podstawowych celów regulacji sektora energetycznego należy zaliczyć:

- 1) rozwój konkurencji;
- 2) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- 3) zrównoważony rozwój.

Do podstawowych prawnych instrumentów regulacji należy zaliczyć:

- 1) obowiązek wyodrębnienia operatorów systemów dystrybucyjnego, przesyłowego i połączanego (*unbundling*);
- 2) obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury sieciowej (*third party access*);
- 3) obowiązek koncesyjny;
- 4) obowiązek taryfowy.

Niezbędność poddania analizie wybranych obowiązków materialnoprawnych wynika z faktu, że to właśnie treść norm materialnoprawnych sformułowana w sposób elastyczny stwarza ryzyko dowolności w działaniu organu administracji publicznej. Warto zauważyć, że przedstawiony katalog instrumentów regulacyjnych nie aspiruje do kompletności. Zostały w nim zawarte jedynie podstawowe obowiązki regulacyjne, które w mojej ocenie w najwyższym stopniu wpływają na sytuację prawną przedsiębiorstw energetycznych. Charakterystyka

istoty władzy dyskrejonalnej organów regulacyjnych wymagała wyjaśnienia konstrukcji klauzuli odsyłającej i uznania administracyjnego. Następnie analizie zostały poddane: zakres, przyczyny i skutki stosowania luzów decyzyjnych w prawie administracyjnym.

Rozdział II został poświęcony charakterystyce funkcji postępowania administracyjnego. W tym rozdziale chciałem wykazać, dlaczego to właśnie instrumenty ochrony prawnoprocesowej odgrywają podstawową rolę w przeciwdziałaniu dowolności w działaniu organu administracji publicznej. Opis konstrukcji i zasad postępowania administracyjnego służy charakterystyce relacji organu administracji publicznej i strony w postępowaniu administracyjnym. Układ relacji w postępowaniu administracyjnym jest zdeterminowany podstawową cechą metody administracyjnoprawnej, jaką jest nadrzędność organu administracji publicznej. Następnie zostaje poddane analizie pojęcie „sprawa administracyjna”. Konstrukcja sprawy administracyjnej odgrywa fundamentalną rolę w systemie postępowania administracyjnego. Pojęcie to jest wielokrotnie wykorzystywane w niniejszej pracy do analizy różnych zagadnień, dlatego jego charakterystyka była niezbędna. Przedmiotem analizy uczyniłem też podstawowe założenie tej pracy: przyjmuję, że funkcja ochronna interesu indywidualnego stanowi podstawową (przewodnią) funkcję postępowania administracyjnego. Na poparcie tej tezy prezentuję trzy argumenty: argument historyczny, argument prawnodogmatyczny oraz argument ze sprawiedliwości proceduralnej.

Na zakończenie rozdziału II omawiam wpływ zjawiska dekodyfikacji na podstawową funkcję postępowania administracyjnego. W tym celu w pierwszej kolejności objaśniam pojęcia „kodyfikacja” i „dekodyfikacja”.

Rozdział III został poświęcony analizie węzłowych zagadnień proceduralnych w wybranych postępowaniach administracyjnych z zakresu regulacji energetyki. Wybór postępowań koresponduje z omówionymi w rozdziale I obowiązkami regulacyjnymi (z wyjątkiem *unbundlingu*). W tym zakresie analiza dotyczy:

- 1) postępowań w sprawie czasowej odmowy dostępu do infrastruktury sieciowej;
- 2) postępowania w sprawie odmowy realizacji obowiązku kontraktowania;
- 3) postępowania koncesyjnego;
- 4) postępowania taryfowego.

Przedmiotem analizy uczyniłem również postępowanie w sprawie nałożenia kar pieniężnych. Kary pieniężne służą przymuszeniu przedsiębiorstw energetycznych do realizacji obowiązków regulacyjnych. W wyborze materiału normatywnego duże znaczenie miało też kryterium istotności. Są to bowiem postępowania występujące stosunkowo często i mają one znaczny wpływ na sytuację prawną przedsiębiorstw energetycznych. Ponadto materialnoprawna podstawa tych postępowań przyznaje Prezesowi URE znaczny zakres władzy dyskrecjonalnej. W rezultacie ocena zakresu ochrony prawnoprocesowej przedsiębiorstw energetycznych w sprawach tego rodzaju wydaje się szczególnie uzasadniona. Analiza węzłowych zagadnień proceduralnych występujących na tle powyższych postępowań ma na celu wyeksponowanie przejawów ich dekodyfikacji oraz oceny tego zjawiska. Kryterium oceny stanowi zakres ochrony prawnoprocesowej przedsiębiorstw energetycznych, natomiast jej wzorzec – zakres ochrony prawnoprocesowej gwarantowany przez ogólne jurysdykcyjne postępowania administracyjne. Analiza prowadzona w rozdziale III dotyczy wyłącznie jednej instancji administracyjnej ze względu na jednoinstancyjny charakter postępowań.

Rozdział IV został poświęcony analizie prawa do zaskarżenia decyzji Prezesa URE. Środki zaskarżenia decyzji administracyjnych dzieli się tradycyjnie na:

- 1) środki uruchamiane w trybie administracyjnym;
- 2) środki uruchamiane w trybie sądowym.

Prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych pozostaje w złożonym układzie relacji z postępowaniem administracyjnym. Z jednej strony, prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy w administracyjnym toku instancji stanowi niezwykle ważny element postępowania administracyjnego. Z drugiej strony, przyjęte założenia konstrukcji prawa do zaskarżenia decyzji do sądu mogą wzmocniać lub osłabić funkcję ochronną postępowania administracyjnego. W rezultacie rozdział IV składa się z czterech podrozdziałów. Podrozdział 1 zawiera charakterystykę prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnych w ogólnym administracyjnosądowym modelu weryfikacji decyzji administracyjnych, tj. w modelu łączącym ogólne jurysdykcyjne postępowania administracyjne i kontrolę sądowoadministracyjną. Podrozdział 2 zawiera charakterystykę instytucji odwołania od decyzji Prezesa URE według założeń tzw. modelu hybrydowego. Podrozdział 3 stanowi rezultat zestawienia i porównania przeanalizowanych modeli weryfikacji decyzji administra-

cyjnej. Ocena prawa modelu odwołania od decyzji Prezesa URE została zwieńczona wnioskami *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą w niniejszej pracy jest językowo-logiczna analiza tekstów prawnych, będąca główną metodą dogmatyki prawa. Analizie zostały poddane teksty aktów prawnych oraz rozległe orzecznictwo sądów oraz trybunałów polskich i europejskich. W szerokim zakresie korzystam z dorobku polskiej doktryny teorii prawa, prawa administracyjnego materialnego i prawa o postępowaniu administracyjnym. W zakresie niezbędnym do realizacji założonych celów badawczych posiłkuję się metodą prawnoporównawczą. W znacznym zakresie w rozważaniach nad aksjologią instytucji prawnych korzystam z dorobku nauk filozofii oraz filozofii prawa.

Rozdział I

Regulacja rynku energii i paliw w Polsce

1. Próba definicji pojęcia „regulacja”

1.1. Regulacja. Metoda regulacyjna

Pojęcie „regulacja” może być odmiennie rozumiane na gruncie poszczególnych gałęzi prawa⁷. Wynika to z różnic w zakresie stosowanej metody regulacji oraz charakteru stosunków społeczno-gospodarczych stanowiących jej przedmiot. Poszukując jednak wspólnej definicji pojęcia „regulacja” w obszarze całego systemu prawa, można się posłużyć jego najbardziej ogólnym rozumieniem tożsamym z pojęciem „legislacja”. W tym znaczeniu legislacja oznacza wydawanie aktów normatywnych⁸. Mowa o wszelkich normach, które adresaci uznają za wiążące lub co najmniej istotne w ocenie danej praktyki. Podobnie, zdaniem H. Gronkiewicz-Waltz, regulacja jest to wszelka normatywna interwencja organów władzy publicznej – bez względu na to, czy ma charakter ogólny czy indywidualny. „W procesie tym nie chodzi o proste stowienie lub stosowanie prawa, lecz o osiągnięcie celu”⁹.

Przedstawione uwagi nie oddają jednak istoty pojęcia „regulacja”, jakie przyjęło się wykorzystywać w związku z charakterystyką tzw. rynków regulowanych lub działalnością tzw. organów regulacyjnych. Chociaż omawiane pojęcie w zaprezentowanym kontekście jest stosunkowo nowym problemem badawczym w nauce prawa admini-

⁷ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 38–41.

⁸ *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Białystok–Warszawa 2000, s. 411.

⁹ H. Gronkiewicz-Waltz (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 354.

stracyjnego, to w literaturze przedmiotu zaprezentowano wiele stanowisk¹⁰.

W doktrynie najbardziej upowszechnił się pogląd, który w pełni podzielam, że pojęcie „regulacja” najlepiej jest definiować przez pryzmat funkcji administracji gospodarczej. Pojęcie funkcji nie jest jednoznaczne i bywa używane w bardzo różnych kontekstach¹¹. Przyczyny tego stanu rzeczy trafnie wyjaśnia J. Łętowski: „Problem polega na tym, że prawo jako nauka społeczna i humanistyczna często bardziej ciąży ku literaturze niż ku matematyce”. Zastrzega on jednak, że: „niedoskonałość i brak precyzji pewnych pojęć wcale nie staje się przyczyną ich bezużyteczności”¹². Pojęcie funkcji jest jednym z narzędzi, którym posługuje się doktryna prawa administracyjnego w celu nakreślenia ogólnych kierunków działania administracji lub skutków działania administracji opisywanych na wysokim poziomie ogólności. Zdaniem K. Jaroszyńskiego i M. Wierzbowskiego: „pojęcie funkcji wypełnianej przez organ pozostaje użyteczne w sytuacji, gdy w oderwaniu od konkretnych uprawnień trzeba opisać jego charakter i ogólny kierunek działania [...]. Funkcja administracji, w ujęciu tu przyjętym, oznacza ogólny kierunek działania organu, wokół którego ogniskują się specyficzne zadania, cele, kompetencje, formy działania i zasady, ujęte w szereg regulacji prawnych, które rozpatrywane łącznie, pozwalają na stwierdzenie istnienia określonej funkcji administracji [...]. Funkcje administracji odnosi się do określonych wartości realizowanych przez organy, łączy się je nieraz z urzeczywistnieniem celów wynikających z programów politycznych. Funkcje administracji stanowią bowiem pochodną funkcji państwa, odniesioną do sprawowania władzy wykonawczej”¹³. Podobnie funkcje

¹⁰ Przegląd stanowisk doktryny przeprowadził T. Długosz, *Funkcja regulacyjna* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, s. 697–701. Zob. też J. Kolasa, *Krajowe organy regulacyjne* (w:) W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie i polskie prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2004.

¹¹ M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, s. 13 i podana tam literatura.

¹² J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 113.

¹³ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Funkcja regulacji gospodarczej* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, s. 314. Zob. także powołane w tej publikacji: J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1985, nr 143, s. 114–117; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego* (w:) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006; A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska,

administracji gospodarczej stanowią pochodną funkcji administracji publicznej w ogólności.

W piśmiennictwie są prezentowane różne poglądy na istotę i typologię funkcji administracji gospodarczej¹⁴. Zdaniem M. Szydły, regulacja sektorów infrastrukturalnych stanowi rodzaj funkcji państwa: „Istotą tej funkcji jest podejmowanie przez państwo określonych działań w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych. Działania te polegają na stanowieniu w tym obszarze norm prawnych (norm o charakterze administracyjnoprawnym) oraz na władczym stosowaniu tychże norm w poszczególnych przypadkach [...]. Ustanawiając oraz stosując normy administracyjnoprawne w sektorach infrastrukturalnych [...], państwo oddziałuje władczo na konkretne rodzaje zachowań przedsiębiorców”¹⁵. Wydaje się, że odmiennność powyższego stanowiska wynika z szerszego spojrzenia na funkcję regulacyjną. Jak twierdzi M. Szydło, funkcja regulacyjna stanowi element szeroko rozumianych funkcji państwa wyróżniony ze względu na specyficzne cele¹⁶ i stopień ingerencji w elementy składowe wolności działalności gospodarczej¹⁷. Szersze spojrzenie może być bardzo użyteczne dla prowadzonych badań, ponieważ pozwala analizować regulację z perspektywy powiązań między różnymi organami władzy publicznej¹⁸. Nie jest to jednak podejście użyteczne dla celów tej pracy.

Definiowanie pojęcia regulacji przez pryzmat funkcji państwa (funkcji administracji gospodarczej) spotkało się z krytyką w literaturze przedmiotu. Zdaniem W. Hoffa, tłumaczenie istoty regulacji za pomocą pojęcia funkcji stanowiło konieczny etap wyjaśniania jego istoty, ale dotychczas podejmowane próby nie przyniosły zadowalających rezultatów. W jego ocenie regulacja jest nieodłącznie związana z działalnością organów regulacyjnych, z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, przez

Wrocław 1980, s. 385 i n.; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 7–14.

¹⁴ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 121 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 143 i n.

¹⁵ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, s. 88.

¹⁶ *Ibidem*, s. 89–183.

¹⁷ *Ibidem*, s. 183–187.

¹⁸ F. Elżanowski, *Relacja pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach nadzoru nad sektorem energetycznym* (w:) M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.

pojęcie organu regulacyjnego należy rozumieć wyłącznie organ administracji publicznej, który uzyskał przymiot niezależności¹⁹. Po drugie, „regulacja jako instytucja prawna powinna obejmować tylko te działania organów regulacyjnych, które charakteryzują się wyraźną odrębnością od pozostałych działań administracji gospodarczej podejmowanych za pomocą tradycyjnych instrumentów prawa administracyjnego”²⁰. Jedynie rozstrzygnięcia organu regulacyjnego podejmowane na podstawie tzw. uznania regulacyjnego stanowią o istocie regulacji²¹. Niewątpliwie zaprezentowane stanowisko stanowi ciekawą konceptualizację istotnego zagadnienia badawczego nauki prawa administracyjnego, choć jego recepcja w doktrynie pozostaje ograniczona.

Przyjmuję za K. Jaroszyńskim, że administracja wykonywana jako fragment władzy wykonawczej dotyczący bezpośredniej, władczej ingerencji w prawa i obowiązki przedsiębiorcy obejmuje trzy podstawowe funkcje: regulacyjną, reglamentacyjną i nadzór gospodarczy²². Za kryterium różnicujące, w ogólności, uznaje się przy tym intensywność i zakres ingerencji w sferę praw i obowiązków podmiotów administrowanych²³. Jest to pochodna założenia, że ingerencja państwa jest stopniowalna, co wynika chociażby z zasady proporcjonalności. Państwo w stopniu niejednakowym wykazuje zainteresowanie różnymi dziedzinami aktywności gospodarczej. Zasadniczo dobór instrumentów, w tym instrumentów władczych, jest zależny od rodzaju interesu publicznego podlegającego ochronie. Istotę określonej funkcji administracji najlepiej oddaje powiązany z nią cel oraz sposób (metoda) działania organu, który ją wykonuje²⁴.

Nie należy jednak przeciwstawiać sobie funkcji regulacyjnej i reglamentacyjnej. Jeżeli pojęcie reglamentacji działalności gospodarczej oznacza nakładanie określonych nakazów i zakazów w celu ochrony zagrożonego interesu publicznego, to regulacja pozostaje z nią w stosunku nadrzędności.

¹⁹ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 153–238.

²⁰ *Ibidem*, s. 20.

²¹ *Ibidem*, s. 57–153.

²² K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej* (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 173–209.

²³ *Ibidem*, s. 173–175.

²⁴ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Funkcja regulacji...*, s. 315.

Differentia specifica metody regulacyjnej to²⁵:

- 1) propektywny charakter celów publicznych (ukierunkowanie nie tylko na ochronę określonych wartości, lecz także na ich realizację w przyszłości) uzasadniających objęcie podmiotów działających w danej sferze gospodarki funkcją regulacyjną;
- 2) zakres (intensywność) ingerencji władczej w sferę wolności przedsiębiorców objętych tzw. obowiązkami regulacyjnymi;
- 3) zakres władzy dyskrecjonalnej w kompetencjach organów regulacyjnych.

Szczegółowa analiza cech metody regulacyjnej jest przedmiotem dalszej części rozprawy. Należy jednak podkreślić, że użyte tu pojęcie „metoda regulacyjna” odnosi się do specyficznej aktywności administracji publicznej w sferze gospodarki²⁶, a nie do cech stosunku prawnego będących kryterium podziału gałęzi systemu prawnego.

W polskim systemie prawnym definicja legalna regulacji została zawarta wyłącznie w ustawie – Prawo energetyczne. Przepis art. 3 pkt 15 u.p.e. stanowi, że regulacja to „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”. Ustawodawca, wskazując cele regulacji, podkreśla jej funkcjonalny charakter. W doktrynie podkreśla się przy tym brak konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się takimi pojęciami, jak „regulacja” czy „organ regulacyjny”²⁷. Dlatego, rozumiejąc i dostrzegając naturalne słabości techniki legislacyjnej, należy podchodzić z rezerwą do wszelkich prób nadawania definicjom legalnym znaczenia systemowego. Krytycznie należy również ocenić wszelkie próby definiowania przez ustawodawcę pojęć-narzędzi (instytucji) prawa administracyjnego (publicznego gospodarczego).

²⁵ *Ibidem*, s. 316.

²⁶ *Ibidem*, s. 315.

²⁷ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, s. 313.

1.2. Pozycja prawnoustrojowa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Funkcja regulacyjna w zaproponowanym znaczeniu jest nierozdzielnie powiązana z istnieniem i funkcjonowaniem organu regulacyjnego. Organ regulacyjny to taki organ administracji publicznej, który wykonuje funkcję regulacyjną na rynku i w tym celu został przez ustawodawcę powołany²⁸. K. Jaroszyński i M. Wierzbowski trafnie wskazują, że: „można wskazać cechy dodatkowe, nie definicyjne, lecz charakteryzujące organy regulacyjne w Polsce”²⁹. Po pierwsze, są to organy centralne administracji państwowej. Po drugie, wyposażone są one w określony stopień niezależności. Po trzecie, organy te przynależą do administracji gospodarczej. Katalog ten można uzupełnić o czwartą cechę, a mianowicie: przynależność organu regulacyjnego do struktur europejskiej administracji sieciowej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wykonuje funkcję regulacyjną. Świadczy o tym specyfika przyświecających mu celów publicznych, powierzonych mu zadań oraz instrumentów ich realizacji. Zakres zadań Prezesa URE został przede wszystkim określony w art. 23 ust. 2 u.p.e. Nie jest to jednak katalog zamknięty³⁰. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 2 pkt 22 u.p.e. obowiązkiem Prezesa URE jest również wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub ustawach odrębnych. Wydaje się, że paradoksalnie model liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększenie kontroli administracyjnoprawnej³¹ – prowadzi do rozszerzenia zakresu zadań Prezesa URE.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.p.e. Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej. Status prawnoustrojowy Prezesa URE determinuje jego relacje z innymi organami administracji rządowej, w szczególności z organami naczelnymi: Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów i ministrami. Organy centralnej administracji rządowej zasadniczo pozostają w stosunku hierarchicznego podporządkowania względem określonych organów naczelných administracji rządowej. Funkcje tych

²⁸ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Funkcja regulacji...*, s. 308.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 85.

³¹ Z. Muras, *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększenie kontroli administracyjnoprawnej* (w:) *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013, s. 115–136.

organów są pochodną funkcji organów naczelnych administracji rządowej. W tym kontekście wyodrębnienie organów centralnych służy w szczególności profesjonalizacji działania administracji oraz umacnianiu zasady praworządności w administrowaniu.

Prezes URE jest zarówno centralnym organem administracji rządowej, jak i organem należącym do europejskiej sieci administracyjnej. Wydaje się, że jest to cecha ustrojowa, która współcześnie w najwyższym stopniu determinuje sposób jego działania. Administrowanie w tej kompleksowej strukturze ustrojowej wydaje się trudniejsze niż kiedykolwiek.

Europejskie sieci administracyjne stanowią model konwergencji administracji – między jednym scentralizowanym superorganem unijnym a administracją krajową zobowiązaną do efektywnej realizacji norm materialnego prawa unijnego. W doktrynie dostrzeżono wyraźną tendencję w rozwoju Unii Europejskiej w postaci konwergencji administracyjnej (*administrative convergence*), czyli konwergencji idącej w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności administracyjnych³². Proces konwergencji prowadzi do budowy europejskiej przestrzeni administracyjnej (*European Administrative Space*) rozumianej jako funkcjonowanie administracji na podstawie wspólnych europejskich zasad, reguł i regulacji, stosowanych jednolicie na relewantnym terytorium³³. Budowa europejskiej przestrzeni administracyjnej może występować jako proces oddolny przez wzajemne czerpanie i kopiowanie atrakcyjnych wzorców administrowania przez państwa członkowskie. Wtedy podstawową przesłanką konwergencji jest efektywność administrowania. Zarazem impuls dla pogłębienia konwergencji może pochodzić od organów Unii Europejskiej, w szczególności od Komisji Europejskiej. Wtedy podstawową przesłanką konwergencji jest skuteczność realizacji polityk europejskich oraz realizacja zasad efektywności prawa unijnego w związku z zasadą jednolitego stosowania tego prawa.

Warto zauważyć, że budowanie administracji w formie jednego scentralizowanego organu administracji unijnej rodziłoby znaczne wątpliwości w świetle zasady subsydiarności. Ponadto delegowanie

³² J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)* (w:) *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szweczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 78.

³³ *Ibidem*.

kompetencji wykonawczych krajowych organów wykonawczych wymaga wyraźnych podstaw traktatowych. Dlatego postanowienia tzw. III pakietu liberalizacyjnego mają na celu wzmocnienie współpracy w ramach europejskiej sieci organów ds. regulacji energetyki. Model sieciowy zakłada ścisłą koordynację działań w celu budowy jednolitego i konkurencyjnego rynku energii, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Postanowienia III pakietu liberalizacyjnego zakładają zaawansowaną współpracę krajowych organów regulacyjnych, Komisji Europejskiej, Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), odpowiednio europejskich sieci operatorów przesyłowych energii elektrycznej i gazu ziemnego (ENTSOe, ENTSOg). Czas pokaże, czy europejskie sieci administracyjne stanowią ostatni etap konwergencji administracyjnej Unii Europejskiej.

Działania krajowych organów administracji publicznej w ramach europejskiej sieci administracyjnej są zdeterminowane zasadą lojalnej i efektywnej współpracy państw członkowskich, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE. Lojalna współpraca Unii Europejskiej i państw członkowskich zakłada wzajemny szacunek i gotowość udzielenia sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z prawa unijnego³⁴. Zasada lojalnej i efektywnej współpracy stanowi normę programową, której realizacja jest w znacznym stopniu uzależniona od poziomu kultury politycznej i prawnej państw członkowskich i ich instytucji. Wspomniana zasada w ujęciu pozytywnym oznacza, że państwa członkowskie oraz ich instytucje podejmują wszelkie środki właściwe w celu zapewnienia wykonania swoich zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Natomiast ujęcie negatywne zakłada powstrzymywanie się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Co warto podkreślić, współpraca nie powinna być nastawiona na pozorną pomoc wzajemną, lecz na realizację określonych skutków (w doktrynie często wyodrębnia się tzw. zasadę efektywności³⁵). Zasada efektywności prawa Unii Europejskiej stanowi swoistą zasadę zasad, ponieważ jej realizacja warunkuje skuteczność

³⁴ Wyrok TSUE z dnia 7 czerwca 2007 r. w połączonych sprawach od C-222/05 do C-225/05, Dz. Urz. UE C 170 z dnia 21 lipca 2007 r.

³⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada skuteczności prawa wspólnotowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 54 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 48–52; S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* (w:) S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

fundamentalnych zasad bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa unijnego³⁶. Z jednej strony państwa członkowskie są zobowiązane transponować, w koniecznym zakresie, prawo unijne do systemów krajowych, dobierając rozwiązania do specyfiki systemu, w celu uzyskania najwyższej możliwej skuteczności. Ustawodawca powinien zapewnić również właściwe instrumenty kontroli instytucjonalnej realizacji zasady lojalnej i efektywnej współpracy, zarówno w sprawach o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Z drugiej strony ciężar realizacji tej zasady spoczywa w znacznej części na organach stosujących prawo. W doktrynie problem wpływu prawa unijnego na model stosowania prawa jest szeroko dyskutowany³⁷. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej realizacja zasady efektywności stanowi warunek zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony prawnej podmiotom administrowanym³⁸.

Zdaniem J. Supernata, ewolucja koncepcji sieci organów administracji publicznej prowadzi do następujących wniosków³⁹:

- 1) przewidziane w prawie unijnym tworzenie sieci organów administracyjnych należy widzieć w szerszym kontekście zasady zdecentralizowanego stosowania tego prawa oraz zapewnienia efektywności i jednolitości jego stosowania przez krajowe organy administracyjne;
- 2) tworzenie i funkcjonowanie europejskich sieci organów administracyjnych, mających zapewnić efektywność i jednolitość stosowania prawa unijnego, sprzyja administracyjnej konwergencji i powstaniu europejskiej przestrzeni administracyjnej;
- 3) utworzenie europejskiej sieci organów administracyjnych można postrzegać jako przejaw realizacji zasady subsydiarności i proporcjonalności oraz alternatywę dla europejskiej centralizacji;

³⁶ B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order* (w:) P. Craig, G. De Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 192 i n.

³⁷ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 63 i n.

³⁸ Sprawa 106/77, Simmenthal, Zb. Orz. 1978, s. 629, pkt 18, 20, 22–23; sprawa C-213/89, Factortame and Others, Zb. Orz. 1990, s. I-2433, pkt 21.

³⁹ J. Supernat (w:) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus” we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 129–135.

- 4) utworzenie europejskiej sieci organów administracyjnych można postrzegać jako alternatywę dla oddolnego organizowania (zrzeszania) się organów krajowych;
- 5) zapewnienie Komisji Europejskiej, z założenia pozbawionej własnego aparatu wykonawczego, dominującej pozycji w sieci organów administracyjnych powoduje, że staje się ona swoistym organem centralnym.

Z pozycją prawnoustrojową Prezesa URE wiąże się zagadnienie jego niezależności⁴⁰. Niezależność organu administracji publicznej można rozpatrywać w dwóch układach odniesienia. Z jednej strony, chodzi o zapewnienie niezależności funkcjonowania organu od podmiotów rynkowych. Konieczność zapewnienia takiej niezależności wydaje się oczywista, a w przypadku organów regulacyjnych – niezbędna, chociażby ze względu na ich zakres władzy dyskrecyjnej. Z drugiej strony, chodzi o zapewnienie niezależności od innych organów administracji państwowej. W świetle dyrektyw 2009/72/WE i 2009/73/WE sytuacja prawnoustrojowa organu regulacyjnego w sprawach energetyki powinna być ukształtowana według następujących zasad:

- 1) wyodrębnienie prawnoustrojowe;
- 2) zakaz przyjmowania bezpośrednich wytycznych i poleceń od innych organów administracji państwowej;
- 3) niezależność organizacyjna;
- 4) niezależność finansowa;
- 5) niezależność osobowa (kadencyjność).

Postulat niezależności organu regulacyjnego stanowi pochodną jego pozycji jako organu wchodzącego w skład europejskiej administracji sieciowej. Jednakże stopień gwarantowanej niezależności Prezesa URE jest zagadnieniem niezwykle spornym⁴¹, głównie ze względu na

⁴⁰ Zob. szerzej: M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012; M. Swora, *Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Warszawa 2006; A. Pakuła, *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej* (w:) *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Suprenat, Wrocław 2009; M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 79–113.

⁴¹ Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, s. 153–238; M. Nowacki, *Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle wspólnotowych i polskich regulacji prawnych*, Biul. URE 2009, nr 1 (63); M. Swora, *Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w procesie inwestycyjnym w energetyce – wybrane przykłady z ustawy – Prawo*