

## **Streszczenie rozprawy doktorskiej**

### **pt. „Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki”**

Przedmiotem niniejszej pracy są zagadnienia dotyczące postępowań administracyjnych przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, który jako centralny organ administracji rządowej o charakterze monokratycznym, powoływany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, realizuje zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencją (dalej jako sprawy z zakresu regulacji energetyki). Jednocześnie posiada on status krajowego organu regulacyjnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej. Poruszana problematyka stanowi 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.

Tezę wyjściową do przeprowadzanych badań wyraża stwierdzenie, iż postępowania przed Prezesem URE stanowią rodzaj postępowania administracyjnego. Mimo generalnego odesłania do stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed Prezesem URE zawartego w art. 30 u.p.e. 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 poddane 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 (literaturę przedmiotu, akty prawne, orzeczenia sądowe i inne źródła).

Mając na uwadze zasygnalizowane w pracy szczególne konstrukcje proceduralne, można postawić tezę, że postępowania administracyjne przed Prezesem URE kończące się wydaniem decyzji administracyjnej, stanowią przykład postępowania administracyjnego szczególnego, któremu można przypisać charakter procedury autonomicznej ograniczonej. Za trafnością tego twierdzenia przemawiają wykazane liczne przepisy o charakterze procesowym, znajdujące się w

ustawach regulujących kwestie materialne prawa energetycznego, zawierają w wielu przypadkach uregulowania proceduralne odrębne od modelu ogólnego postępowania jurysdykcyjnego. Na tej podstawie ustalono *de lege lata* ustalono, że ustawodawca doprowadził do częściowej dekodyfikacji tych postępowań, której zakres jednak nie jest jednak jednolity. Część przepisów wprowadza zmiany poszczególnych instytucji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie w jakim przepisy k.p.a. zastrzegają, że przepisy odrębne mogą regulować w sposób odmienny rozwiązania przyjęte w zakresie określonej w k.p.a. instytucji prawnej (np. terminy załatwiania spraw, czy dodatkowe elementy decyzji). Niektóre przepisy ustaw szczególnych wprowadzają dodatkowe przesłanki zastosowania instytucji uregulowanych w k.p.a., jak np. kolejne przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 31e ust. 2 i 3 oraz art. 33 ust. 3c u.p.e.), mimo że k.p.a. milczy w kwestii możliwości obowiązywania odmiennych rozwiązań na mocy przepisów szczególnych. Wyróżnić można również takie rozwiązania, które stanowią w pewnym stopniu modyfikacje rozwiązań przyjętych w k.p.a., jak np. przyjęcie domniemania zajęcia pozytywnego stanowiska w konsekwencji niezajęcia w określonym terminie stanowiska przez organy współdziałające, którymi w niektórych sprawach jest Komisja Europejska (art. 9h<sup>1</sup> ust. 4 i art. 9h<sup>2</sup> ust. 4 u.p.e.) czy zarząd województwa (art. 23 ust. 4 u.p.e.). Zauważyć bowiem należy, że w rozdziale 8a k.p.a. uregulowane zostały konsekwencje milczącego załatwienia sprawy, w domyśle co do istoty, czyli w formie decyzji administracyjnej. Natomiast wydanie opinii, nawet pozytywnej, nie załatwia sprawy co do istoty. Przepis art. 106 § 6 k.p.a. stanowi z kolei, że w przypadku nie zajęcia przez organ współdziałający stanowiska w określonym terminie, stosować należy przepisy o ponagleniu. Wyodrębnić można również konstrukcję prawną nieznaną k.p.a., polegającą na przejściu przez ACER sprawy do merytorycznego załatwienia w przedmiocie wniosku o zwolnienie przedsiębiorstwa energetycznego wykorzystującego nową infrastrukturę z określonych obowiązków publicznoprawnych w sposób wiążący dla Prezesa URE (art. 4i ust. 8 u.p.e.).

Rozpatrując z kolei zagadnienie postępowań administracyjnych przed Prezesem URE z punktu widzenia systemu weryfikacji decyzji administracyjnych tego organu, wskazać można, że postępowania te mają charakter hybrydowy. Sprawa administracyjna jest na początku rozpatrywana przez organ administracji publicznej, a w wyniku wniesionego przez stronę odwołania jest rozpatrywana przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów, będący sądem powszechnym, zamiast w administracyjnym toku instancji, a następnie przez sądy administracyjne w ramach kontroli administracji publicznej. Postępowania składają się zatem z elementów postępowania administracyjnego, jak i z elementów postępowania cywilnego.

Zasygnalizowane braki w unormowaniach prawnych oraz wątpliwości interpretacyjne i rozbieżności w doktrynie i judykaturze co do istniejących regulacji pozwoliły na postawienie

postulatów *de lege ferenda* odnoszących się po pierwsze do zmiany weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, tak by przysługiwał od nich wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a nie jak obecnie odwołanie do SOKiK; po drugie, jednoznacznego określenie mocy prawnej odwołania od decyzji Prezesa URE w kontekście możliwości wstrzymania wykonalności decyzji tego organu i sprecyzowanie maksymalnego terminu, w którym powinno nastąpić wydanie decyzji w trybie autokontroli; po trzecie, zawarcia w przepisach k.p.c. zakazu *reformationis in peius* dla SOKiK względem rozstrzygnięć Prezesa URE, jeśli kompetencje do merytorycznego rozpoznania sprawy pozostałyby przy SOKiK; po czwarte, uchylecia przepisu art. 32c ust. 6 u.p.e. wyłączającego stosowanie przepisów art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 81 k.p.a. w postępowaniach w sprawach wpisu lub zmiany wpisu w rejestrze podmiotów przywożących paliwa ciekłe z zagranicy prowadzonego przez Prezesa URE, jako zbyt restrykcyjnego i naruszającego konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej oraz konstytucyjne i kodeksowe gwarancje procesowe stron postępowania w postaci pełnego i rzetelnego prawa do ochrony swoich interesów.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 11 maja 2017 r., ze zmianami wchodzącymi w życie do dnia 1 lipca 2017 r.

# **Administrative proceedings before the President of the Energy Regulatory Office**

## **Summary**

The subject of this dissertation is the issues related to administrative proceedings before the President of the Energy Regulatory Office (The President of ERO), which is a central body of state administration nominated on the basis of the Energy Law (The Energy Law Act of 10 April 1997), responsible for regulation in energy sector as well as promotion of competition. The President of ERO regulates activities of energy enterprises aiming to balance interests of energy companies and customers. At the same time, the President of ERO has the status of a national regulator in matters related to energy regulation within the meaning of European Union law. The indicated problems are an interesting research area due to the significant impact of administrative proceedings before the President of ERO on the shape and image of the energy sector in Poland, thereby the conditions of access to energy sources for entrepreneurs and consumers.

The starting point for the research carried out is the statement that the proceedings before the President of ERO constitute a type of administrative proceedings. Despite the general reference to the application of the provisions of the Code of Administrative Procedure (k.p.a.) in the proceedings before the President of the ERO in Article 30 of the Energy Law and in the provisions of specific laws, numerous provisions contain in many cases procedural rules separate from the model of the general proceedings.

The methodology of this dissertation was determined by the research goal, with the basic research method used in the dissertation being a dogmatic-legal method supplemented by theoretical-legal and historical-legal method. Under the analysis, the texts of Polish and EU legal acts have been analyzed, together with extensive legal data of Polish and European common and administrative courts and tribunals. Also, opinions formulated in domestic and foreign literature on this subject are reviewed and assessed.

The accepted research thesis determines the system of work, which in its formal aspect consists of the introduction, the six chapters, the completion and the appendices containing the source materials used (literature of the subject, legal acts, court judgments and other sources).

Bearing in mind the specific procedural constructs indicated in this study, it may be argued that administrative proceedings before the President of ERO, ending with an administrative decision, are examples of specific administrative proceedings that may be attributed to the nature of the restricted autonomous procedure. The appositeness of this assertion is supported by the

numerous procedural provisions contained in the substantive laws of Energy Law, which in many cases contain procedural rules distinct from the general procedural model of jurisdiction.

On this basis, it was established that the legislature had determined that the legislature had led to a decodification of these proceedings but whose scope, however, was not uniform. Some of the provisions make changes to individual institutions of the Code of Administrative Procedure in so far as the provisions of the k.p.a. stipulate that separate provisions may regulate differently the solutions adopted therein (eg. time limits or additional elements of a decision). Some provisions of specific laws introduce additional conditions for the application of institutions governed by the Code of Administrative Procedure, such as further requirements for the mandatory suspension of administrative proceedings (Article 31e paragraph 2 and 3 and Article 33 paragraph 3c of the Energy Law), although the Code is silent about the possibility of different solutions under specific provisions. There are also some solutions that are somewhat of a modification to the solutions adopted in the Code of Administrative Procedure, such as the presumption of posing a position as a consequence of not co-operating within a certain period of time by the cooperating bodies, which in some cases is the European Commission (Article 9h<sup>1</sup> paragraph 4 and Article 9h<sup>2</sup> paragraph 4 of the Energy Law) or the voivodship board (Article 23 paragraph 4 of the Energy Law). Note that it should be noted that in the chapter 8a of the Code of Administrative Procedure the consequences of the tacit settlement of the case, in essence, in the form of an administrative decision, were settled. In contrast, an opinion, even positive, does not settle the matter on the merits. Article 106 § 6 k.p.a. on the other hand, in the case of not cooperating authorities take position within a specified period, provisions should be applied for a reminder. There is also a legal construction unknown in the Code that ACER took over the matter for the substance of the request for the exemption of an energy company using the new infrastructure from specific public law obligations binding the President of the ERO (Article 4i paragraph 8 of the Energy Law).

Considering the issue of administrative proceedings before the President of the ERO from the point of view of the system of verification of administrative decisions of this authority, it can be pointed out that these proceedings are of a hybrid nature. The administrative case is initially dealt with by a public administration body, and as a result of the appeal filed by the Circuit Court in Warsaw – A Court for Competition and Consumer Protection (SOKiK), which is a common court, rather than in administrative proceedings, and then by administrative courts in the context of control of public administration. The proceedings are therefore part of the administrative procedure as well as the elements of civil proceedings.

Signed deficiencies in legal regulations and doubts of interpretations and discrepancies in doctrine and jurisprudence regarding the existing regulations allowed for the postulates of de lege

ferenda relating to the change of verification of decisions of the President of ERO so that he could have a request for reconsideration of the case and then a complaint to the voivodship Administrative court, not as the current appeal to the SOKiK; clearly specify the legal force of appeal against the decision of the President of the ERO in the context of the possibility of suspending the enforceability of the decision of this body and clarifying the maximum time limit for issuing the decision in the mode of self-inspection; include in the provisions of the Code of Civil Procedure the prohibition of reformation in peius for the SOKiK against the decisions of the President of the ERO, if the competence for the substantive examination of the case would remain with the SOKiK; revocation Article 32c paragraph 6 of the Energy Law excluding the application of Article. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1 and 81 k.p.a. in proceedings concerning the entry or change of the entry in the register of importers of liquid fuels from abroad conducted by the President of ERO, as too restrictive and violating the constitutional principle of freedom of economic activity and the constitutional and procedural guarantees of the parties of proceedings in the form of full and fair right to protect their interests.

Legal status valid for 11 May 2017 is applicable to this study, with changes coming into before 1 July 2017.