

Gabriela Kaczmarek, Śródkowo-Zachodni Oddział Terenowy URE z siedzibą w Łodzi

ROZSTRZYGANIE SPRAW SPORNYCH

z zakresu energetyki

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹ zawiera tzw. słowniczek, dzięki któremu ujednociono znaczenie wielu pojęć, zastosowanych we wspomnianym akcie prawnym (jak też w przepisach wydanych z jego delegacji), a potocznie różnie rozumianych. Dzięki definicji takich pojęć, jak: energia, ciepło, sieć, przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca, nielegalne pobieranie paliw lub energii, sprzedawca z urzędu, usługa kompleksowa, uczestnicy rynku energii rozumieją to samo. Niestety ustawodawca nie pokusił się o zdefiniowanie pojęcia spraw spornych, i w ogóle niewiele miejsca poświęcił ich rozstrzygnięciu, mimo złożoności i ważności tej problematyki.

■ Pojęcie spraw spornych z zakresu energetyki

Zgodnie z art. 8 ust. 1 cyt. ustawy, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki rozstrzyga - na wniosek strony - w sprawach spornych dotyczących:

- odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci,
- odmowy zawarcia umowy sprzedaży,
- odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii,
- odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego,
- odmowy zawarcia umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych,
- odmowy zawarcia umowy, o której mowa w art. 4c ust. 3, tj. umowy o udostępnienie przez przedsiębiorstwo zajmujące się magazynowaniem paliw gazowych, operatorowi systemu przesyłowego, części instalacji używanej do magazynowania paliw gazowych,
- odmowy zawarcia umowy o świadczenie usługi skraplania gazu

ziemnego oraz umowy kompleksowej,

- w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii.

Sprawa sporna ma w swej istocie spór, czyli sytuację prawną, charakteryzującą się istnieniem stosunku prawnego określającego prawa i obowiązki stron tego stosunku, któremu towarzyszy żądanie jednej z nich określenia treści stosunku prawnego. Żądanie to nazywane jest roszczeniem, które uzasadnione jest przez naruszenie, niedopełnienie, a co najmniej zagrożenie niedopełnienia w określonym stanie faktycznym przysługujących stronie uprawnień².

Warto podkreślić w tym miejscu, że sprawy sporne kojarzą się głównie ze sferą prawa cywilnego³, i taki właśnie charakter mają również na gruncie Prawa energetycznego, mimo, że jest to gałąź prawa publicznego (administracyjnego)⁴.

W ustawie Prawo energetyczne, dla określenia tego samego zachowania, polegającego na prezentowaniu odmiennych stanowisk w kontekście

usług energetycznych, użyto różnych sformułowań. W art. 8 ust. 1 wskazuje na pojęcie „**spraw spornych**”, a w art. 23 ust. 2 pkt. 12 posługuje się terminem odnoszącym się do rozstrzygnięcia⁵ „**sporów**”.

Ustawodawca (przygotowując wykaz spraw delegowanych do załatwienia w trybie ustawy – Prawo energetyczne), wykazał się słuszną ostrożnością, bowiem rozstrzygnięcie sporów w zakresie samego nielegalnego pobierania paliw lub energii (bez wstrzymania dostawy), rozliczeń na tle dostarczania paliw lub energii, bądź odszkodowań z tym związanych, ustalania stosunków własnościowych czy skarg na działalność przedsiębiorstw energetycznych, pozostawił sądownictwu powszechnemu (jako sprawy *stricte* cywilne na tle majątkowym)⁶.

Od chwili wejścia w życie ustawy – Prawo energetyczne⁷, do nowelizacji tego aktu prawnego w zakresie wyznaczonym treścią art. 8 (obowiązującej od 20 września 2006 r., a dokonanej ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne – Dz. U. z 2006 r. Nr 158, poz. 1123), ujęcie, zakres i nazwanie spraw spornych,

1) Por. art. 3 ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późniejszymi zmianami).

2) M. Czarniecka, T. Ogińdek, Prawo energetyczne. Komentarz, Wyd. Branta, Bydgoszcz-Katowice 2007, s. 161; Por. też: Z. Kmiecik: Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Wyd. Zakamycze 2004, s. 15, gdzie wskazano, że pojęcie sporu prawnego utożsamiane jest ogólnie z sytuacją, w której jedna ze stron występuje z roszczeniem, skargą, żądaniem lub prawnie relevantnym twierdzeniem, które druga strona kwestionuje. Określenie to zakłada istnienie ukształtowanego przez prawo lub tylko poddanego odpowiednim rygorom prawnym sposobu (trybu) rozważenia racji każdej ze stron. Rozstrzygnięcie tak rozumianych sporów uważane jest powszechnie za domenę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy.

3) Sprawami cywilnymi - w rozumieniu art. 1 K.p.c. - są sprawy wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy K.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Metoda cywilistyczna charakteryzuje się równorzędnością (autonomicznością) podmiotów stosunku prawnego i brakiem bezpośredniego przymusu ze strony organów państwa. Metoda administracyjna różni się od cywilistycznej przede wszystkim brakiem równorzędności podmiotów. W prawie cywilnym, inaczej niż w prawie administracyjnym, powstanie i ustanie stosunku prawnego często następuje z woli samych stron, przy czym chodzi o stosunek prawny rozumiany jako stosunek społeczny regulowany przez normę prawną i usankcjonowany przez państwo – por. Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, wyd. 2, pod red. K. Pietrzykowskiego, s. 30-31. Teoretycznie rozstrzygnięcie sporów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, można było powierzyć sądom powszechnym (tak koncepcja była zresztą rozważana w czasie procesu legislacyjnego). Zgodzić się należy – jak pokazała praktyka – ze stanowiskiem wyrażonym przez J. Baera i E. Stawickiego w komentarzu do Prawa energetycznego: Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 1999 r., Wyd. MUNICIPIUM SA & FUNDUSZ WSPÓŁPRACY, s. 55, że przyznanie jednak stosownej kompetencji w tym zakresie Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki było rozwiązaniem słusznym. Organ ten posiada zespół specjalistów posiadających wąską, specjalistyczną wiedzę, bez której sądom powszechnym trudno byłoby podejmować właściwe rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie sporów przez jeden organ regulacyjny zapewnia poza tym jednolite orzecznictwo w skali kraju. W praktyce takie rozstrzygnięcie spraw spornych z zakresu energetyki następuje szybciej, niż gdyby takie postępowanie toczyło się przed sądem. Por. też M. Czarniecka, T. Ogińdek, Prawo energetyczne. Komentarz, Wyd. Branta, Bydgoszcz-Katowice 2007, s. 162, gdzie wskazano, iż Prezes URE jest od stron niezależny, nie jest jednak organem wymiaru sprawiedliwości.

4) Por. art. 30 ust. 1 i ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, który stanowi, że do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2-4, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie w sprawach odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach gospodarczych.

5) Rozstrzygnięcie spraw o charakterze spornym uważane jest powszechnie za domenę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy. W toku rozwoju społeczno-kulturalnego doszło jednak do wyodrębnienia innych, pozasądowych lub powiązanych z instytucjami sądownictwa, mechanizmów rozwiązywania sporów. Już samo użycie słowa „rozwiązywanie”, a nie „rozstrzygnięcie”, wskazuje, że typ władczego orzekania przez kompetentny podmiot nie jest jedyną, znaną nam formą zakończenia sporu. Co więcej, zestawienie ze sobą tych dwóch terminów odsłania – jeśli uwzględnić przypisywany im potocznie zakres znaczeń – subtelną, lecz uchwytłą różnicę między zachowaniami kończącymi spór w sensie formalnym i rzeczywistym – por. Z. Kmiecik, Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Wyd. Zakamycze 2004, s. 15.

6) Por. wyrok SN z dnia 4 marca 2004 r., sygn. akt III SK 8/2004, zawierający tezę, iż celem postępowania, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, jest rozstrzygnięcie sporu co do tego, czy wstrzymanie dostaw energii elektrycznej było uzasadnione, a nie sporu co do wysokości wzajemnych wierzycelności stron umowy o dostarczanie energii elektrycznej (OSNP 2005/1/14). Por. też R. Walaszczyk, Rozwiązywanie problemów dotyczących dostarczania energii – pozytywny odbiór argumentacji regulatora, Biuletyn URE Nr 6/2007, z dnia 2 listopada 2007 r., s. 19.

7) Zgodnie z art. 72, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, weszła w życie z dniem 5 grudnia 1997 r., czyli po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (z wyjątkiem art. 21).

przekazanych do rozstrzygnięcia Prezesowi Regulacji Energetyki, różniło się nieco od tego, co dziś jest przedmiotem postępowań administracyjnych przed Regulatorem i obejmowało wyłącznie sprawy dotyczące:

- ustalania warunków świadczenia usług, o których mowa w art. 4 ust. 2, czyli usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, z uwzględnieniem warunków technicznych i ekonomicznych,
- odmowy przyłączenia do sieci,
- odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła,
- nieuzasadnionego wstrzymania dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła.

W praktyce, przedmiotem rozstrzygnięcia są przede wszystkim sprawy dotyczące wstrzymania dostaw energii elektrycznej, bądź odmowy zawarcia umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznych i sieci gazowych.

■ **Konstrukcja postępowania w sprawach spornych z zakresu energetyki**

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, do postępowania przed Prezesem URE, stosuje się przepisy K.p.a., z wyjątkiem postępowania odwoławczego od decyzji, które toczy się według przepisów K.p.c.

Formą rozstrzygnięcia sporu przez Prezesa URE jest decyzja⁸.

Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego podlega wstępnej weryfikacji miejscowej, rzeczowej oraz formalno-prawnej. Jeśli okaże się, że zasadne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, to przed wszczęciem postępowania administracyjnego⁹, dokonywane są stosowne czynności tzw. wyjaśniająco-gabinetowo-sprawdzające¹⁰.

Wniosek musi spełniać wymagania prawem przepisane, tzn. musi być opłacony¹¹ oraz musi zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, adres, żądanie, podpis wnoszącego.

Po wstępnych czynnościach proceduralnych, ma miejsce szczegółowa analiza wniosku przez organ działający w imieniu Prezesa URE, pod kątem poznania stanu prawnego, wyszukania stosownej normy prawnej i dokonania subsumcji. Gromadzony jest materiał dowodowy (strony¹² wzywane są przez organ prowadzący postępowanie do przedstawiania wyjaśnień istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia). Przez cały czas trwania postępowania strony mają prawo zapoznawać się z dokumentami zgromadzonymi w aktach sprawy oraz sporządzać z nich odpisy i zgłaszać uwagi. Mogą działać osobiście lub przez pełnomocników¹³.

Jeśli sprawa rokuje rozwiązanie konfliktu w sposób ugodowy, to – zgodnie z art. 13 K.p.a. – organ proponuje taką formę załatwienia sprawy.

Prezes URE wyznaczy i przeprowadzi rozprawę w każdym przypadku, gdy uzna, że może się to przyczynić do zapewnienia przyspieszenia lub uproszczenia procedury.

Nie budzi już wątpliwości (w świetle praktyki i literatury przedmiotu), że w trakcie postępowania administracyjnego, a nie przed jego wszczęciem, może być wydane – na wniosek strony – postanowienie dotyczące wznowienia lub kontynuowania dostawy paliw bądź energii¹⁴.

Zdarza się, iż w trakcie czynności administracyjnych oraz w wyniku mediacyjnych zabiegów organu rozstrzygającego, strony dojdą do porozumienia i zasadne stanie się umorzenie postępowania (jako bezprzedmiotowego), bądź to z urzędu bądź to na wniosek¹⁵.

Postępowanie powinno być zakończone bez zbędnej zwłoki, a więc w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania¹⁶ (datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji). W praktyce prawie jest to niemożliwe. Zazwyczaj postępowanie trwa 3-6 miesięcy.

Po zgromadzeniu przez organ prowadzący postępowanie, materiału dowodowego dającego podstawy do rozstrzygnięcia sporu, strony zawiadamiane są o zamknięciu postępowania dowodowego, możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz o przygotowywaniu przez organ decyzji administracyjnej¹⁷.

8) Por. A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, Prawo energetyczne. Komentarz, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s.46.

9) Por. art. 61 § 4 K.p.a.

10) Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 287.

11) Por. art. 261 § 1 K.p.a. w zw. z art. 1 ust. 11 pkt. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 225, poz. 635 z późn. zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330).

12) Zgodnie z art. 28 K.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

13) Zgodnie z art. 33 § 1 K.p.a., pełnomocnikiem strony - w postępowaniu administracyjnym, inaczej niż w postępowaniu cywilnym czy karnym - może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.

14) Na postanowienie nie służy zażalenie. Postanowienie to obowiązuje zasadniczo do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. Przez takie rozstrzygnięcie rozumieć należy uprawomocnienie się decyzji Prezesa URE lub wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sąd Antymonopolowy - nową nazwę SOKiK ustalono ustawą z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - Dz. U. z 2002 r. Nr 129, poz. 1102). Por. też: S. Gronowski, Prawo energetyczne. Wprowadzenie. Przepisy wykonawcze, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 23.

15) Por. art. 105 § 1 i 2 K.p.a.

16) Por. art. 35 K.p.a. i art. 61 § 3 K.p.a.

17) Por. art. 9, 10, 73 K.p.a. oraz art. 104 K.p.a.

■ Wszczęcie postępowania - wstępne czynności wyjaśniające

W praktyce do Prezesa URE wpływają podania, z których niewielka tylko część (nawet mniej niż 10%), może być zakwalifikowana jako wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w zakresie wyznaczonym treścią ustawy – Prawo energetyczne.

Organ administracji rządowej, jakim jest Prezes URE, związany jest normami powszechnie obowiązującymi¹⁸, w tym zasadami wyrażonym w K.p.a.¹⁹, a także zakresem żądania (w postaci roszczenia prawnego), pochodzącego od strony, zwanej potocznie Wnioskodawcą.

Postępowanie administracyjne na podstawie art. 8 ust. 1 Ustawy – Prawo energetyczne, wszczynane jest zawsze na wniosek, o czym decyduje literalne brzmienie tego przepisu. Organ, do którego trafia wniosek, obowiązany jest zbadać - z urzędu - swą właściwość (rzeczową i miejscową²⁰). Zdarza się, że wniosek pozostawiany jest bez rozpoznania²¹ (co nie wymaga formy decyzji, wbrew niektórym głosom prezentowanym w literaturze)²².

Data wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia organowi żądania strony, a o wszczęciu tym strony postępowania są dodatkowo zawiadamiane.

Niekiedy, przed wszczęciem postępowania administracyjnego, zasadne jest przeprowadzenie tzw. wyjaśniającego, którego wynik ostatecznie wskazuje na stan faktyczny i materiał dowodowy pod kątem podejmowania dalszych czynności albo zakończenia sprawy na etapie pouczenia stron o prawach oraz obowiązkach.

Przepisy K.p.a. nie regulują formy wszczęcia postępowania, więc w praktyce przyjęto, że wysyłane jest tzw. zawiadomienie o wszczęciu postępowania (z przywołaniem art. 64 § 4 K.p.a.), w którym najczęściej formułowane są już pierwsze pytania do stron, w zakresie zarzutu zawartego we wniosku jak i okoliczności na poparcie żądania.

Przez cały czas trwania postępowania (w tym także po wydaniu decyzji administracyjnej) organ umożliwia stronom (na tych samych zasadach) przeglądanie akt oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów, co w praktyce oznacza udostępnienie stronom akt do przejrzania oraz wydanie kserokopii żądanych przez strony dokumentów²³.

Udostępniając stronom akta do przeglądania i sporządzania z nich notatek, pracownik prowadzący sprawę zawsze ma na uwadze aktualną regulację prawną, normującą zagadnienia obowiązku przestrzegania tajemnicy służbowej i tajemnicy przedsiębiorstwa²⁴.

■ Przebieg i formy postępowania wyjaśniającego - środki dowodowe

Jednym z zasadniczych elementów procesu stosowania normy prawa materialnego jest uznanie faktu za udowodniony na podstawie określonego materiału zebranego w sprawie przez organ, zgodnie z przyjętą teorią dowodową i opisanie tego faktu w języku prawnym²⁵.

Organ administracji ma obowiązek zebrać oraz rozpatrzeć cały materiał dowodowy²⁶ (por. art. 7 i 77 K.p.a.) i zrobić wszystko, by stworzyć podstawę do trafego orzekania²⁷.

Dowodem w sprawie z zakresu sporu energetycznego są twierdzenia stron, a także może być każdy dokument lub udokumentowana czynność, opinia eksperta czy biegłego, które przyczynią się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia lub rozwiązania konfliktu. Dowody mogą być bezpośrednie (przesłuchanie świadka bezpośrednio uczestniczącego w spornej czynności, analiza spornej umowy, itp.) albo pośrednie (przesłuchanie świadka ze słyszenia).

Dowody mają równą moc, niezależnie od tego, od której ze stron pochodzą²⁸ oraz niezależnie od tego czy uzyskały swój status z inicjatywy organu.

18) Normy materialne (w tym przypadku art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne - przyp. wt.), wyznaczają przedmiot postępowania administracyjnego, a zarazem treść decyzji stosowania prawa, a grupa norm formalnych (w tym przypadku K.p.a. oraz K.p.c. – przyp. wt.), określa reguły podejmowania decyzji stosowania prawa - por. B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, Wydanie II, Wyd. PWN, Warszawa 1993, s. 94.

19) Zasada praworządności – art. 6 K.p.a., jako odzwierciedlenie art. 7 Konstytucji, zasada kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, zasada prawdy obiektywnej, zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli – art. 7 K.p.a., zasada pogłębienia zaufania obywateli do organów Państwa, zasada oddziaływania organów Państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli – art. 8 K.p.a., zasada obowiązku organów udzielenia informacji faktycznej i prawnej – art. 9 K.p.a., zasada czynnego udziału strony w postępowaniu i zasad wyjaśnienia przesłanek, którymi organ się kierował przy załatwianiu sprawy, zwana zasadą przekonywania – art. 10 i 11 K.p.a., zasada szybkości postępowania – art. 12 K.p.a., zasada pisemności – art. 14 K.p.a., zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych – art. 13 K.p.a., zasada dwuinstancyjności – art. 15 K.p.a. w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych – art. 16 K.p.a.

20) Jeżeli organ, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, powinien on niezwłocznie przekazać je do organu właściwego, zawiadamiając o tym wnoszącego podanie (art. 65 K.p.a.).

21) Zgodnie z art. 64 K.p.a., jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym, w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięci tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Por. też art. 261 K.p.a.

22) Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 379-380.

23) Por. art. 73 K.p.a.

24) Por. ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.), ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.), oraz art. 265 i 266 K.k.

25) B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, Wydanie II, Wyd. PWN, Warszawa 1993, s. 130.

26) Materiał dowodowy, to ogół dowodów, których zebranie determinuje poznanie stanu faktycznego rozstrzygnięcia sprawy.

27) Prawidłowo przeprowadzone postępowanie dowodowe pozwala dopiero na ocenę, czy w sprawie zostały właściwie zastosowane odpowiednie przepisy prawa materialnego – por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 404.

Często Prezes URE, w swej pracy przy rozstrzyganiu sporów, korzysta z instytucji tzw. faktów notoryjnych, czyli informacji znanych organowi z urzędu (nie wymagających dowodu).

Organ ocenia na podstawie całego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

■ Postępowanie wyjaśniające gabinetowe

Postępowanie wyjaśniające (o którym literatura wspomina jako o postępowaniu o charakterze reliktowym²⁹ bądź łączy je z czynnościami w ramach postępowania administracyjnego, takimi jak choćby rozprawa³⁰) ma specyficzne i szerokie zastosowanie na gruncie Prawa energetycznego przy rozstrzyganiu spraw mieszczących się w katalogu zagadnień energetyczno-administracyjno-cywilnych. W pracy Regulatora postępowanie takie oznacza zespół wstępnych czynności (także w formie pisemnej) podejmowanych przez organ w celu przygotowania postępowania administracyjnego bądź też załatwienia sprawy bez potrzeby sięgania do decyzji z wszelkimi tego konsekwencjami (przypisywanymi indywidualnemu aktowi administracyjnemu).

Postępowanie wyjaśniające nie kończy się w żaden sformalizowany sposób. Nie jest przewidziana forma decyzji, lecz przygotowywane jest przez organ pismo kończące sprawę (podające informacje o dotychczasowym lub możliwym w przyszłości sposobie postępowania, według reguł prawem przepisanych).

■ Rozprawa

Inicjatorem zorganizowania rozprawy administracyjnej może być zarówno każda ze stron, jak i organ prowadzący postępowanie, jeśli z okoliczności wynika, że zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron.

Wstępną fazą przygotowania rozprawy³¹ jest rozpoznanie możliwości stron co do terminu spotkania, akceptowanego przez wszystkie strony i ewentualnie innych uczestników (np. organizacje społeczne, biorące udział w postępowaniu na prawach strony).

Następnie, organ przygotowuje dla stron wezwanie na rozprawę, i - powołując się na unormowanie zawarte w art. 89, 90 § 1 i 2 oraz art. 91 K.p.a. - informuje o terminie oraz miejscu rozprawy, podstawie materialnoprawnej swego działania, celu wyznaczenia rozprawy.

Prowadzący sprawę wzywa strony do stawienia się na rozprawę (osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników), a także do przygotowania wyjaśnień, które pozwolą określić przyczyny i przebieg sporu.

Nieobecność stron należycie wezwanych na rozprawę nie stanowi przeszkody do jej przeprowadzenia (art. 94 § 1 i 2 K.p.a.), jednak kierujący rozprawą może ją odroczyć, jeżeli niestawienie się strony zostało spowodowane przeszkodą trudną do przezwyciężenia, a także z innej ważnej przyczyny.

W pouczeniu (w wezwaniu na rozprawę), oprócz powyższej informacji, zamieszcza się wskazanie, iż na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty

oraz przedstawiać dowody na ich poparcie, a także wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 K.p.a.).

Przepisy proceduralne powszechnie obowiązujące, ani też regulamin organizacyjny jednostki, przed którą odbywa się rozprawa, nie przewidują wskazówek co do szczegółowego przebiegu tego etapu postępowania administracyjnego. Kierujący rozprawą pracownik Urzędu Regulacji Energetyki (którym z reguły jest dyrektor jednostki) określa na bieżąco obowiązującą procedurę, kierując się praktyką zawodową oraz dba o utrzymanie porządku w ramach czynności procesowych.

Jeśli, w wyniku woli stron wyrażonej w ramach rozprawy, uda się stronom osiągnąć konsensus (a w praktyce zazwyczaj tak bywa), to dochodzi do zawarcia ugody administracyjnej³² bądź złożenia wniosku o umorzenie postępowania w trybie art. 105 § 2 K.p.a., jako bezprzedmiotowego.

Z rozprawy administracyjnej spisany jest protokół, w którym:

- przywołana jest podstawa podejmowanych czynności, tj. art. 67 § 1 i 2 pkt. 4 K.p.a., art. 68 K.p.a. w związku z art. 89 i art. 13 K.p.a.,
- określone jest miejsce i czas rozprawy w sprawie spornej, wszczętej na wniosek jednej ze stron postępowania,
- oznaczone są podmioty biorące udział w rozprawie (z określeniem ich identyfikacji, statusu i stanowisk),
- zawarta jest uwaga o niestwierdzeniu nieprawdliwości w wezwaniu stron na rozprawę,

28) Zgodnie z 78 K.p.a., żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Organ prowadzący postępowanie może nie uwzględnić żądania w zakresie przeprowadzenia dowodu, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności stwierdzonych już innymi dowodami, chyba, że mają one znaczenie dla sprawy.

29) Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 287.

30) Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Wydanie II, Wyd. PWN, Warszawa 1993, s. 153, s. 158.

31) Rozprawa pozwala na urzeczywistnienie zasady kontradyktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny. Celem rozprawy w przypadku konieczności uzgodnienia interesów stron jest doprowadzenie do konfrontacji stron, która umożliwi organowi wyważenie słusznych interesów stron w danej sprawie – por. B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Wydanie II, Wyd. PWN, Warszawa 1993, s. 153 i s. 155.

32) Zgodnie z art. 13 K.p.a., sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji (ugoda administracyjna). Zgodnie z art. 116 K.p.a., organ odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia. W przypadku odstąpienia przez jedną ze stron od zamiaru zawarcia ugody, organ administracji rozstrzyga sprawę w formie decyzji. Sprawy sporne, jakie trafiają do Prezesa URE w trybie art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, zawsze spełniają tę przesłankę. Prezes URE, przed którym toczy się sporne postępowanie, powinien podejmować (i robi to), czynności składające strony do zawarcia ugody, oraz wydaje postanowienie zatwierdzające ugode.

- wskazuje się, że za przeprowadzeniem rozprawy przemawia potrzeba uzgodnienia interesów stron, a także przyspieszenie i uproszczenie postępowania,
- zapewniono, że przed rozprawą organ prowadzący postępowanie podjął wszelkie czynności niezbędne do jej przeprowadzenia,
- znajdują odzwierciedlenia wyjaśnienia i stanowiska stron.

Protokół z rozprawy podpisują – po jego odczytaniu – wszystkie osoby biorące udział w rozprawie.

■ **Zakończenie postępowania i postanowienie Prezesa URE w przedmiocie tymczasowych warunków dostaw**

W toku postępowania administracyjnego (a nie - jak niekiedy żądają podmioty składające podanie do URE - przed formalnym jeszcze uruchomieniem procedury administracyjnej, np. determinowanym uiszczeniem opłaty skarbowej, złożeniem podpisu pod wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego) Prezes URE wydaje przywołane już wyżej postanowienie, będące zarządzeniem tymczasowym w przedmiocie określenia warunków podjęcia bądź kontynuowania dostaw paliw i energii do czasu ostatecznego³³ rozstrzygnięcia sporu, ale nierozstrzygające o istocie sprawy spornej.

Od tego postanowienia, wydane go na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, nie przysługują



żadne środki odwoławcze. Może być ono zaskarżone w odwołaniu od decyzji rozstrzygającej spór.

Postanowienie obowiązuje do czasu uprawomocnienia się decyzji Prezesa URE albo wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁴.

Omawiana tu instytucja zawiera dalej idącą regulację, niż art. 731 K.p.c.³⁵, zgodnie z którym zabezpieczenie tymczasowe nie może zmierzać do zaspokojenia roszczenia, chyba że ustawa stanowi inaczej³⁶.

■ **Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**

Dla każdego, kto zetknął się z postępowaniem administracyjnym - w tym

z postępowaniem przed Prezesem URE - oczywistym jest, że ukoronowaniem czynności procesowych jest decyzja administracyjna, rozstrzygająca co do istoty albo w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji.

Prezes URE rozstrzyga sprawy sporne, o jakich tu mowa w formie decyzji administracyjnej, która może dotyczyć rynku energii elektrycznej, ciepła lub gazu - biorąc pod uwagę rodzaj paliw i energii bądź na jednym z tych rynków odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci³⁷, odmowy zawarcia umowy sprzedaży, odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji, odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, odmowy zawarcia

33) Prawomocność decyzji rozstrzygającej spór, a nie tylko zakończenie postępowania przed Prezesem URE.

34) J. Baer, E. Stawicki, Prawo energetyczne. Komentarz, Wyd. MUNICIPIUM, Warszawa 1999, s. 57.

35) W świetle tego przepisu zarządzenie tymczasowe sądu nie może zasadniczo zmierzać do zaspokojenia roszczenia. Na gruncie art. 8 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne, mamy zatem do czynienia ze swego rodzaju zabezpieczeniem owacyjnym, ukierunkowanym na tymczasowe uregulowanie nowej sytuacji prawnej. Generalnym warunkiem podjęcia zabezpieczenia owacyjnego jest wysoki stopień prawdopodobieństwa istnienia określonego prawa – por. S. Gronowski, Prawo energetyczne. Wprowadzenie. Przepisy wykonawcze, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 23.

36) Por. też Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. II pod red. K. Piaseckiego, Wyd. B.H. BECK, Warszawa 1997, s. 591 i nast.

37) Wówczas – jeśli strony nie dojdą do porozumienia – decyzja Prezesa URE nie zastępuje oświadczenia woli stron, lecz z mocy prawa kształtuje stosunki umowne w zakresie objętym wnioskiem (nie ma tu zastosowania art. 64 K.c. – por. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. akt XVII AmE 80/07). Kształtując umowę, Prezes URE bierze pod uwagę warunki techniczne przyłączenia określone przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania sieci elektroenergetycznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623), rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 92), rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 6 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 105, poz. 1113).

umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, odmowy zawarcia umowy o udostępnienie instalacji, która jest używana do magazynowania paliw gazowych i jest niezbędna do realizacji zadań przez operatora systemu przesyłowego gazowego, odmowy zawarcia umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego, odmowy zawarcia umowy kompleksowej³⁸, nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii - biorąc pod uwagę kryterium przedmiotu rozstrzygnięcia.

Prawo administracyjne i procedura obowiązująca na gruncie tej gałęzi prawa, przesądza, iż władcze działanie Prezesa URE - w formie decyzji administracyjnej - nakierowane jest na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych³⁹, i stanowi przejaw woli organu administracji rządowej urzeczywistniony na podstawie oraz w granicach obowiązującego prawa. Podejmując akt administracyjny indywidualny, organ rozstrzygający dokonuje konkretyzacji prawa, które inaczej nie mogłoby stanowić podstawy do korzystania przez jednostkę z należnych jej praw lub wykonywania obowiązków, takich jak np. korzystanie z energii elektrycznej w sposób niezakłócony.

Niezwykle istotne znaczenie w procesie rozstrzygnięcia w formie decyzji, mają poszczególne elementy tego aktu oraz układ prezentowania stanowiska organu rozstrzygającego. A zatem, decyzja powinna zawierać (zgodnie z art. 107 K.p.a.):

- oznaczenie organu, czyli w tym przypadku Prezesa URE,
- datę wydania decyzji,

- oznaczenie stron stosunku prawnego, czyli wskazanie podmiotu żądającego wszczęcia postępowania spornego oraz wskazanie przedsiębiorstwa energetycznego. Tylko w jednym przypadku - w ciągu 10 lat działania Środkowo-Zachodniego Oddziału Terenowego URE z siedzibą w Łodzi - zdarzyło się, że przedsiębiorstwo energetyczne wystąpiło z wnioskiem o zawarcie przez odbiorcę ciepła umowy sprzedaży ciepła, lecz w ramach czynności postępowania, strony doszły do porozumienia, i tym samym postępowanie stało się bezprzedmiotowe),

- wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, czyli w tym przypadku przywołanie art. 8 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne w zw. z art. 30 ust. 1 tej ustawy oraz w zw. z art. 104 K.p.a. albo 105 § 1 lub 2 K.p.a.,

- rozstrzygnięcie, czyli w tym przypadku np. orzeczenie, że wstrzymanie dostawy energii elektrycznej do nieruchomości odbiorcy, przez przedsiębiorstwo energetyczne, było (nie było) uzasadnione; ukształtowanie treści umowy⁴⁰ o przyłączenie do sieci bądź orzeczenie, że na przedsiębiorstwie gazowniczym nie ciąży obowiązek takiego przyłączenia),

- uzasadnienie faktyczne⁴¹ jak też uzasadnienie prawne⁴², czyli w tym, przypadku opisanie stanu faktycznego, wskazanie dowodów i przywołanie norm prawnych regulujących rozstrzyganą sprawę (dokonywana w części „ustalił” oraz subsumcja (dokonywana w części „zważył”),

- pouczenie, czy i w jakim trybie służy odwołanie od przedmiotowej decyzji, czyli w tym przypadku wskazanie, że od decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądy Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia (art. 30 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo energetyczne oraz art. 479 pkt. 1 i art. 479 § 1 K.p.c.). Odwołanie należy kierować do organu, który wydał zaskarżaną decyzję z upoważnienia Prezesa URE (tj. np. do Środkowo-zachodniego Oddziału Terenowego URE z siedzibą w Łodzi, jeśli ta jednostka była miejscowo właściwa rozpatrywać sprawę). Odwołanie od decyzji powinno czynić zadość wymaganiom przepisom dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, związane ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części (art. 479 § 1 K.p.c.),
- informację o uiszczeniu opłaty skarbowej od wniosku zawierającego żądanie, czyli w tym przypadku powołanie ustawy o opłacie skarbowej,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

□

38) Zgodnie z art. 3 pkt. 30 ustawy – Prawo energetyczne, usługa kompleksowa, to usługa świadczona na podstawie umowy zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii albo umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych i umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych.

39) Por. też B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 497 i s. 505.

40) Zaznaczyć należy, że ukształtowanie treści umowy następuje dopiero z chwilą uprawomocnienia się decyzji. Zatem przyjąć należy, że w momencie orzekania przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stosunek cywilnoprawny, objęty treścią decyzji administracyjnej, nie był jeszcze nawiązany. W konsekwencji, do tego momentu – po stronie przedsiębiorstwa energetycznego – nie istniało zobowiązanie do świadczenia – por. wyrok SOKiK z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. Akt XVII Ame 80/07.

41) Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać:

- wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione,
- wskazanie dowodów na których się oparł, jak też wyjaśnienie powodów odmówienia wiarygodności oraz mocy dowodowej innym dowodom.

42) Uzasadnienie prawne powinno zawierać:

- wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji,
- przytoczenie stosownych przepisów prawa.