

Filip Elżanowski, *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, ss. 320, ISBN 978-83-264-8142-0.

Recenzowana monografia Filipa Elżanowskiego ukazała się nakładem Wydawnictwa Wolters Kluwer. Praca podejmuje niezwykle istotny zarówno z praktycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia problem pozycji prawnej strony postępowania z zakresu regulacji energetyki. Wpisuje się więc w prowadzoną od pewnego czasu w literaturze przedmiotu dyskusję nad obowiązującym hybrydowym modelem postępowania w sprawach dotyczących regulacji sektorowej¹. Warto jednak podkreślić, że pojawiające się dotychczas w doktrynie rozważania na ten temat albo miały charakter przyczynkowski, albo odnosiły się do postępowania przed innymi niż Prezes Urzędu Regulacji Energetyki organami regulacyjnymi. Tymczasem recenzowana monografia wychodzi od analizy szczegółowych właściwości regulacji rynku energii i materialnego prawa energetycznego, które przekładają się na specyfikę postępowania przed wspomnianym regulatorem. Pozwala to przyjąć, że opracowanie F. Elżanowskiego ma charakter pionierski i jest ze wszech miar pożyteczne.

Monografia składa się ze wstępu, czterech rozdziałów („Regulacja rynku energii i paliw w Polsce”, „Charakterystyka funkcji postępowania administracyjnego”, „Węzłowe zagadnienia sytuacji przedsiębiorstwa energetycznego w wybranych postępowaniach z zakresu regulacji energetyki”, „Środki prawne wobec decyzji”), zakończenia oraz obszernej bibliografii. Całość napisana jest starannym i przejrzystym językiem, a sam wywód ma pełny, spójny i logiczny charakter. We wstępie autor precyzyjnie określa tezy pracy i podjęte w niej cele badawcze, zaś każdy rozdział kończy podsumowaniem, w którym klarownie przedstawia wnioski z rozważań prowadzonych w poszczególnych częściach rozprawy, co niewątpliwie ułatwia jej lekturę. W recenzowanej monografii na szczególne docenienie zasługuje również

¹ Zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011; S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce*, w: *Prawo konkurencji – stan obecny i przewidywane kierunki zmian*, pod red. C. Banaśńskiego, Warszawa 2006, s. 16–20; R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, Warszawa 2011, s. 159–182; B. Turno, *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 33–47.

i to, że autor wykorzystuje nie tylko pozycje literaturowe wprost powiązane z zasadniczym przedmiotem rozważań, ale także liczne podstawowe dla nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz teorii i filozofii prawa opracowania, których tezy rozwija w swoich rozważaniach. Jest to widoczne zwłaszcza we fragmentach dotyczących pojęcia regulacji oraz funkcji postępowania administracyjnego.

Zasadniczą konstatacją pracy jest to, że obowiązujący model postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki nie zapewnia właściwej ochrony prawnoprosesowej jego stronom, a zatem w szczególności przedsiębiorstwu energetycznemu (s. 287–289). *De lege ferenda* autor proponuje więc odejście od właściwego modelowi hybrydowemu systemu weryfikacji decyzji regulacyjnych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz poddania rozstrzygnięć regulacyjnych kognicji sądów administracyjnych (s. 287–289, 293–294, 297–298). Postulat ten autor odnosi do wszystkich spraw z zakresu regulacji energetyki, które mają w sensie materialnym charakter spraw administracyjnych, a zatem – co do zasady – z wyłączeniem postępowań dotyczących odmowy realizacji obowiązku kontraktowania (s. 173). Autor motywuje swoje stanowisko, odwołując się przede wszystkim do względów ochrony sytuacji prawnoprosesowej przedsiębiorstwa energetycznego (s. 287–289). Zgodzić się należy tutaj z autorem, że hybrydowy model postępowania pozbawia stronę istotnych gwarancji procesowych, w szczególności zaś – prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej (s. 288–289, 294). Nie bez znaczenia jest także, wynikające z istoty postępowania hybrydowego, osłabienie ochrony uprawnień procesowych przedsiębiorstwa energetycznego związane z brakiem możliwości kontrolowania przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów naruszeń przepisów prawa procesowego, których dopuścił się organ regulacyjny (s. 271–273, 289).

Z poglądami tymi co do zasady należy się zgodzić. We współcześnie aprobowanej postklasycznej koncepcji procesu nie chodzi bowiem tylko o zapewnienie materialnej poprawności rozstrzygnięcia, które kończy dane postępowanie, ale przede wszystkim – sprawiedliwych warunków jego prowadzenia². Rezygnacja z modelu hybrydowego postępowań w sprawach regulacyjnych z pewnością zaś przyczyniłaby się do wzmocnienia ochrony prawnoprosesowej ich stron, a tym samym stworzyła warunki do urzeczywistnienia w nich wymogów sprawiedliwości proceduralnej. Wydaje się jednak, że oparcie postępowania odwoławczego na konstrukcji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może budzić pewne wątpliwości. Wprawdzie środek ten spełnia co do zasady wymogi wynikające względem środka zaskarżenia z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP³, ale należy zwrócić uwagę, że w praktyce jego stosowanie wykazuje – z powodu braku dewolutywności – niską skuteczność, z rzadka prowadząc do zmiany zakwestionowanego w ten sposób rozstrzygnięcia. Z tych przyczyn można raczej postulować wprowadzenie możliwości zaskarżania decyzji regulacyjnych w administracyjnym toku instancji za

² Zob. L. Morawski, *Główne problemy filozofii prawa: prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 217–218, 224.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

pomocą klasycznego, dewolutywnego odwołania. Wydaje się bowiem, że to właśnie ten środek najlepiej gwarantuje prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, o którym mowa w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej. Biorąc zaś pod uwagę względy ochrony niezależności prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, można rozważać utworzenie odrębnego, wyspecjalizowanego organu złożonego z ekspertów z zakresu regulacji energetyki (prawników, ekonomistów, techników) na wzór Rady do spraw Uchodźców⁴, który rozpatrywałby odwołania od decyzji regulatora i od którego rozstrzygnięć przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego. Innym godnym uwagi rozwiązaniem, które wprowadziłoby gwarantowałoby przedsiębiorstwu energetycznemu prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy w administracyjnym toku instancji, ale łagodziłoby problem braku sądowej kontroli naruszeń przepisów proceduralnych w toku postępowania w sprawach regulacyjnych, byłoby nadanie decyzjom prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przymiotu ostateczności i wprowadzenie prawa wnoszenia na nie bezpośrednio skargi do sądu administracyjnego. Za taką regulacją przemawiają względy ochrony niezależności regulatora oraz szybkości postępowania. Wspomniane unormowanie znane jest zresztą ustawodawstwu. Obowiązuje ono w odniesieniu do decyzji Urzędu Patentowego RP wydawanych w postępowaniu spornym (art. 257 Prawa własności przemysłowej⁵).

Jak już wskazano, prowadzona w recenzowanej monografii krytyka hybrydowego modelu postępowania odwołuje się – co znajduje pełne uzasadnienie w temacie pracy – przede wszystkim do względów ochrony pozycji prawnoprocesowej przedsiębiorstwa energetycznego. Tymczasem warto jeszcze zwrócić uwagę – co zresztą sygnalizuje również sam autor (s. 249) – że obecny model kontroli decyzji prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nie odpowiada w pełni wymogom płynącym z zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Warto bowiem zwrócić uwagę, że istotna część decyzji regulacyjnych podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego. Jak zaś przyjmuje się w literaturze⁶, konstrukcja ta stanowi jeden z podstawowych instrumentów kształtowania i realizacji polityki administracyjnej. W tym więc sensie wyznaczona kompetencją do stosowania uznania administracyjnego sfera jest zastrzeżona wyłącznie dla władzy wykonawczej, a wszelka merytoryczna ingerencja w nią ze strony władzy sądowniczej, wykraczająca poza ustalenie legalności, musi być oceniona jako niedopuszczalna. Ma to szczególne znaczenie w sprawach z zakresu regulacji sektorowej, w których wydawanie decyzji w ramach uznania wiąże się każdorazowo z koniecznością identyfikowania interesu publicznego, koncentrującego się na ustalaniu i wdrażaniu określonych celów regulacyjnych. Tymczasem sąd powszechny nie jest powołany do kształtowania i realizacji polityki administracyjnej w jakimkolwiek obszarze ani nawet obowiązany

⁴ Zob. art. 89p–89zb Ustawy z dnia 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 680 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 30 VI 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1410 ze zm.).

⁶ Zob. L. Zacharko, *Polityka działania administracji a instytucja uznania administracyjnego*, w: *Polityka administracyjna. Administrative policy*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2008, s. 863–864, 867, i cytowana tam literatura.

do uwzględniania interesu publicznego w swoich orzeczeniach z zakresu regulacji sektorowej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nieprzypadkowo wyłączył z kognicji sądów powszechnych, sprawujących kontrolę decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych, uznaniowe rozstrzygnięcia organów rentowych (decyzje dotyczące przyznania lub odmowy przyznania świadczeń w drodze wyjątku, decyzje w sprawach umorzeń należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne⁷). Rozwiązanie to powinno być traktowane jako modelowe i znaleźć zastosowanie również w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

W recenzowanej monografii poddano szczegółowej analizie – na tle rozwiązań materialnego prawa energetycznego – prawnoprocesową sytuację przedsiębiorstwa energetycznego w wybranych postępowaniach dotyczących regulacji energetyki. Autor słusznie konstatuje, że sytuacja prawnoprocesowa przedsiębiorstwa energetycznego w postępowaniu przed prezesem Urzędu Regulacji Energetyki została zabezpieczona w odpowiednim stopniu dzięki unormowaniu jej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, z zastrzeżeniem przywołanych uwag dotyczących systemu weryfikacji decyzji tego organu (s. 225–226). W tej części pracy na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące instytucji ciężaru dowodu w poszczególnych postępowaniach z zakresu regulacji energetyki. Autor przyjmuje generalne założenie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu spoczywa na organie administracji publicznej, zastrzegając przy tym, iż – w razie nieudowodnienia swoich twierdzeń przez stronę – to ona poniesie tego konsekwencje (s. 160–161). Podkreśla on przy tym, że podstawowe znaczenie dla ustalenia rozkładu ciężaru dowodu ma w postępowaniu administracyjnym wyrażona przez art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej i choć zaznacza, że przeniesienie ciężaru dowodu na stronę w postępowaniach, w których przyznaje się jej określone uprawnienia, nie może być oceniane *per se* negatywnie (s. 218–219), to jednak opowiada się przeciw tego rodzaju zmianom dokonywanym w drodze wykładni rozszerzającej (s. 162, 176). Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić. Odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej i wynikających z niej dyrektyw odnoszących się do rozkładu ciężaru dowodu powinny bowiem wyraźnie wynikać z przepisów prawa, a nie stanowić rezultat rozszerzającej wykładni przepisów formułujących dodatkowe obowiązki procesowe strony postępowania. Ma to szczególne znaczenie w sprawach z zakresu regulacji energetyki, gdzie udzielenie przedsiębiorstwu energetycznemu uprawnień stanowiących odstępstwo od generalnych reguł (np. zwolnienia ze stosowania zasady TPA) służy realizacji określonych celów regulacyjnych, a zatem także interesowi publicznemu, a nie tylko indywidualnemu interesowi strony postępowania. W tym sensie można więc przyjąć, że w postępowaniach dotyczących regulacji energetyki do ewentualnych modyfikacji rozkładu ciężaru dowodu należy podchodzić z dużą ostrożnością. Kwestia ta jest zresztą sygnalizowana przez autora (s. 162).

⁷ Zob. art. 83 ust. 4 Ustawy z dnia 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 121 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.).

Biorąc pod uwagę przedstawione walory pracy F. Elżanowskiego, należy uznać, że stanowi ona rezultat rzetelnego wysiłku badawczego, którego wyniki są istotnym uzupełnieniem dorobku doktryny prawa i postępowania administracyjnego. Zagadnienia poruszone w recenzowanej pracy zostały bowiem przeanalizowane w sposób staranny i szczegółowy zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Zasluguje to na pełne uznanie. Książkę tę polecić więc można zarówno praktykom (pracownikom Urzędu Regulacji Energetyki, sędziom Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pełnomocnikom obsługującym postępowania regulacyjne), jak i przedstawicielom nauki oraz zainteresowanym studentom. Niewątpliwie zasługuje ona na pogłębioną uwagę szerokiego kręgu czytelników. Liczyć też można, że postawione w pracy postulaty *de lege ferenda* zostaną wykorzystane przy ewentualnych pracach legislacyjnych dotyczących modelu postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Sebastian Gajewski

DOI: 10.14746/spp.2016.1.13.8