

# Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki



**Michał Domagała**

*Doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Nauki Administracji Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, specjalizuje się w prawie energetycznym oraz zagadnieniach związanych z regulacją działalności gospodarczej, radca prawny.*

✉ [mdomagała@kul.pl](mailto:mdomagała@kul.pl)

<https://orcid.org/0000-0001-6792-6850>

## **Supervision of the Prime Minister over the Activities of the President of the Energy Regulatory Office**

*The theme of the article is to analyze the supervision of the Prime Minister over the activities of the President of the Energy Regulatory Office. The aim of the article is to indicate the scope of the supervisory powers of the Prime Minister of the attitude to administrative proceedings conducted by the President of the Energy Regulatory Office, consisting, for example, in requesting access to the administrative case file. The author puts forward a thesis that the Prime Minister is not authorized to verify the manner of keeping matters reserved in accordance with EU and national law within the competence of the President of the ERO, in particular matters dealt with by administrative decisions related to the exercise of the regulatory function. As part of the study, the author discusses such issues as: control and supervision in public administration, the system position of the President of ERO, the scope of Prime Minister supervisory powers and Prime Minister supervisory powers in the context of procedural regulations. The article ends with the presentation of research results.*

**Słowa kluczowe:** kontrola, nadzór, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Rady Ministrów, akta sprawy administracyjnej, niezależny organ administracji, regulacja

**Key words:** control, supervision, President of the Energy Regulatory Office, Prime Minister, files of the administrative case, independent administrative body, regulation

### **1. Wstęp**

Paradoks regulacyjny polega na tym, że liberalizacja rynku paliw i energii, której celem jest rozwój

konkurencji, dokonuje się w głównej mierze poprzez zwiększenie kontroli administracyjnoprawnej na tym rynku, skutkujące geome-

trycznym wzrostem zadań i kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Organ ten w ramach swojej właściwości prowadzi szereg postępowań administracyjnych, których przedmiotowy jest niezwykle szeroki. Jest on właściwy m.in. w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych w zakresie udzielania koncesji, zatwierdzania taryf czy też nakładania kar administracyjnych. Wiele z tych decyzji, z uwagi na obszar działania Prezesa URE, posiada strategiczne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki narodowej. Niejako naturalne jest więc, że zarówno z uwagi na treść rozstrzygnięć, jak i sposób prowadzenia postępowań leżą one w kręgu zainteresowań naczelnych organów administracji rządowej odpowiedzialnych za prowadzenie polityki energetycznej państwa. Pojawia się jednak pytanie o zakres oraz dopuszczalne formy ingerencji tych organów, w tym przede wszystkim Prezesa Rady Ministrów, w działalność Prezesa URE, która realizowana jest na podstawie postanowień Ustawy z dnia 1 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 762 z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.)<sup>1</sup>. O ile oczywiście jest, że z uwagi na gwarantującą niezależność pozycję ustrojową Prezes URE nie jest uprawniony do przyjmowania żadnych wytycznych co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy np. od sprawującego nad nim nadzór Prezesa Rady Ministrów<sup>2</sup>, to wciąż wymaga szczegółowej analizy kwestia dopuszczalności nadzoru sprawowanego w ramach art. 33a ust. 1 pkt 15 u.d.a.rz. lub art. 5 pkt 2 u.r.m., a polegającego np. na żądaniu przedstawienia do wglądu akt toczącej się sprawy administracyjnej lub uzasadnienia sposobu prowadzenia postępowania w zakresie gromadzenia materiału dowodowego. Zagadnienia te z uwagi na oparcie regulacji ustawowych na pojęciach niedookreślonych, takich jak nadzór lub kontrola, mogą budzić w praktyce szereg wątpliwości, których wyjaśnienie wydaje się jak najbardziej zasadne. Istnieje bowiem ryzyko, że z uwagi na przesłanki pozaprawne regu-

lacje ustanawiające nadzór Prezesa Rady Ministrów nad tym organem staną się podstawą do ingerencji w uprawnienia związane z rozstrzygnianiem indywidualnych spraw administracyjnych, a tam samym w istocie wyłączą niezależność Prezesa URE jako regulatora.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie zakresu przedmiotowego uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów realizowanych w stosunku do regulacyjnych postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa URE, szczególnie w zakresie możliwości ingerencji niepolegającej jednak na formułowaniu wytycznych lub poleceń odnoszących się do rozstrzygnięć co do istoty sprawy, a sprowadzających się np. do wskazywania sposobu prowadzenia spraw administracyjnych lub żądania przedstawienia do wglądu akt sprawy.

Autor stawia przy tym tezę wskazującą, że Prezes Rady Ministrów nie jest uprawniony do weryfikowania sposobu prowadzenia spraw zastrzeżonych zgodnie z prawem unijnym i krajowym do kompetencji Prezesa URE, w tym przede wszystkim spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych związanych z wykonywaniem funkcji regulacyjnej. W ramach uprawnień określonych w art. 33b ust. 1 u.d.a.rz. oraz art. 5 pkt 2 u.r.m. z uwagi na atrybut niezależności Prezesa URE może on jedynie uzyskiwać informacje o samym fakcie prowadzenia postępowania, bez możliwości analizy akt sprawy ani uzyskiwania wyjaśnień co do sposobu jej prowadzenia.

Słuszność przedstawionej tezy autor udowodni, wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną, poprzez omówienie pojęcia kontroli i nadzoru, wskazanie pozycji ustrojowej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz omówienie zakresu uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów.

## 2. Kontrola i nadzór w administracji publicznej

Zagadnienie kontroli i nadzoru stanowiło wielokrotnie przedmiot badań doktryny prawa administracyjnego<sup>3</sup>. Specyfika działań Prezesa Urzędu

1 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm. (dalej: u.r.m.).

2 Art. 33b ust 2 Ustawy z dnia 1 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2018, poz. 762 z późn. zm. (dalej: u.d.a.rz.).

3 J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 266; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 309; M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji publicznej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski,

Energetyki jako regulatora rynku energetycznego i – co się z tym wiąże – odmienny, w ocenie autora, model sprawowania nadzoru nad tym organem rodzą jednak obowiązek przeprowadzenia choćby skrótowej charakterystyki tych pojęć.

Tradycyjnie nadzór w administracji publicznej jest nierozdzielnie związany z pojęciem kontroli rozumianej jako zespół czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego oraz skonfrontowania go z wzorcem określonym przez normy prawa administracyjnego. Celem tak rozumianej kontroli jest ustalenie ewentualnych odstępstw od stanu pożądanego, wskazanie przyczyn tej różnicy oraz sformułowanie odpowiednich wniosków i zaleceń w celu eliminacji nieprawidłowości.

Nadzór jest pojęciem szerszym w stosunku do kontroli. Obejmuje bowiem oprócz czynności kontrolnych również możliwość stosowania władczych środków nadzorczych, rozumianych jako uprawnienie do wydawania wiążących poleceń, dyrektyw czy wytycznych<sup>4</sup>. Nadzór w przedstawionym ujęciu jest immanentnym elementem struktury systemu administracji publicznej oraz zasad, na bazie których zbudowane są reguły jego funkcjonowania. Inaczej rzecz ujmując, jest „elementem składowym centralizacji i decentralizacji”, stwarzając możliwość kontroli prawidłowości (w tym również legalności) działania nadzorowanych organów<sup>5</sup>.

Należy jednak podkreślić, że nie istnieje jeden stały model nadzoru w ramach szczeblowej struktury administracji publicznej, polegający na przypisaniu tej instytucji określonego katalogu prawnych środków nadzorczych w ramach układów nadrzędności i podległości służbowej. Charakterystyczną formą nadzoru jest modyfikacja jego nasilenia czy też intensywności, uzależniona np. od cech organu nadzorowanego lub też zakresu przypisanych mu kompetencji. Dlatego

też za trafny należy uznać pogląd wskazujący, iż „nie ma jednego, wszechstronnie trafnego pojęcia i zakresu nadzoru. Szczegółową treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na postawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór”<sup>6</sup>. Oznacza to, że często stosowane przez ustawodawcę sformułowanie „podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw” w zasadzie nigdy nie niesie za sobą tej samej treści i musi być ono zawsze rozpatrywane w kontekście konkretnych rozwiązań prawnych, zakresu działań kontrolnych oraz pozycji ustrojowej organów kontrolującego i kontrolowanego. Nadzór sprowadza się więc do możliwości wywierania wpływu na działalność organu nadzorowanego<sup>7</sup> dokonywanego co do zasady z uwagi na legalność lub celowość wykonywanych kompetencji. Realizowany jest jednak zawsze w ramach ściśle określonych uprawnień wynikających bezpośrednio z norm prawa administracyjnego.

Rekapitulując, należy stwierdzić, że z nadzorem w obrębie systemu administracji publicznej ma się do czynienia już wtedy, gdy przepis prawa dopuszcza możliwość kontroli oraz wpływu na sposób oraz zakres realizowania określonej polityki państwa w danym obszarze kompetencji, a także wtedy gdy istnieje możliwość władczego wpływania na sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej.

Wskazać jednak trzeba, że z samego faktu wdrożenia w układ nadzoru dwóch lub więcej organów administracji publicznej, z których co najmniej jeden pełni rolę organu nadzorującego, nie można domniemywać ani wywodzić z góry określonego zakresu uprawnień nadzorczych i kontrolnych. Innym bowiem rodzajem nadzoru administracyjnego będzie nadzór nad organami administracji rządowej, innym zaś nadzór nad centralnymi organami regulacyjnymi administracji rządowej, a także nadzór nad samorządem terytorialnym.

Zakres nadzoru wykonywanego w ramach układów hierarchicznych administracji publicznej jest wyznaczany przez normy prawa administracyjnego materialnego określające uprawnienia organu nadzorczego w zakresie kontroli oraz normy prawa admini-

A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji publicznej*, t. 1, Warszawa 2013, s. 319; M. Cherka, M. Wierzbowski, *Kontrola i nadzór nad działalnością urzędów centralnych* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, dz. cyt., s. 280.

4 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2001, s. 390.

5 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 239.

6 Tamże.

7 Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 482.

stracyjnego ustrojowego określające pozycję organu w strukturze administracji publicznej. Dlatego też w ocenie autora omówienie zagadnienia, czy i w jakim zakresie nadzór i kontrola wykonywane przez Prezesa Rady Ministrów mogą obejmować weryfikację sposobu

Przy czym niezależność rozumiana jest najczęściej jako synonim słów „niepodległość” czy „wolność”, „autonomiczność” w wyborze podejmowanych działań<sup>11</sup>. Treść tego pojęcia należy więc rozpatrywać w zakresie funkcjonalnym. Niezależny (organ administracji) jest

## Organ regulacyjny powinien posiadać taką pozycję prawnoustrojową, która gwarantowałaby mu autonomiczność w podejmowaniu decyzji.

prowadzenia spraw zastrzeżonych zgodnie z prawem krajowym i unijnym dla kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w tym załatwianych w drodze indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, należy rozpocząć od krótkiego przywołania pozycji ustrojowej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jako organu regulacyjnego.

### 3. Pozycja ustrojowa Prezesa URE

Zgodnie z art. 21 u.p.e.<sup>8</sup> Prezes URE jest (pierwszym w Polsce<sup>9</sup>) organem regulacyjnym w dziedzinie gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Ustęp 2 przytoczonego przepisu określa, że jest on centralnym organem administracji rządowej. Takie ukształtowanie pozycji ustrojowej niesie za sobą szereg konsekwencji prawnych wynikających zarówno z norm prawa krajowego, jak i europejskiego, które posiadają pierwszorzędny wpływ na zakres przedmiotowy oraz podmiotowy nadzoru wykonywanego w stosunku do Prezesa URE.

Organy tego typu zgodnie z wymaganiami prawa Unii Europejskiej w ramach realizowanych zadań (funkcji regulacyjnej) muszą być wyposażone w atrybut niezależności<sup>10</sup>.

przede wszystkim wolny w wyborze – podczas jego podejmowania, jak i wolny w działaniu – mimo konsekwencji swojego wyboru, a zatem cechuje go możliwość dokonywania wyboru niezawisłego.

Organ regulacyjny powinien zatem posiadać taką pozycję prawnoustrojową, która gwarantowałaby mu autonomiczność w podejmowaniu decyzji, rozumianą jako brak możliwości wpływania na jego działania inaczej niż poprzez powszechnie obowiązujące akty prawne, to jest ustawy i rozporządzenia. Wyłączone są z tego zakresu zarządzenia, decyzje czy okólniki, które są aktami prawa wewnętrznego.

Prezes URE, będąc jednak częścią struktury organów administracji, mimo że posiada atrybut niezależności, w ramach obowiązującego prawa zobowiązany jest realizować politykę rządu w obszarze powierzonych mu kompetencji. Niezależność oraz obowiązek realizacji polityki państwa nie są cechami, które wykluczają się wzajemnie. W ocenie autora obecnie obowiązujące unormowania dotyczące zakresu uprawnień kontrolnych Prezesa Rady Ministrów pozwalają na skuteczną i autonomiczną regulację rynku energetycznego uwzględniającą jednocześnie realizację polityki państwa w tej dziedzinie. Gwarantem tego stanu rzeczy jest właśnie funkcjonalna niezależność regulatora skutkująca ograniczeniem niektórych obszarów sprawowanego w stosunku do nich nadzoru.

Pojawia się jednak pytanie o zakres niezależności, jaką powinien dysponować organ regulacyjny (Pre-

8 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2018, poz. 755 z późn. zm. (dalej: u.p.e.).

9 M. Pawełczyk, P. Sokół, *Komentarz do art. 21 u.p.e.* (w:) M. Pawełczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Poznań 2012, s. 488.

10 M. Swora, *Komentarz do art. 21 u.p.e.* (w:) Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

11 Z. Kurzowa i in., *Słownik synonimów polskich*, Warszawa 2004, s. 209.

zes URE). Wątpliwości dotyczą tu przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czy atrybut niezależności powinien być przypisany każdej z kompetencji, w jakie wyposażony został regulator krajowy.

W ocenie autora niezależność organu regulacyjnego obejmuje wyłącznie ten zbiór uprawnień i obowiązków, z którym wiąże się wykonywanie funkcji regulacyjnej<sup>12</sup>. W przypadku Prezesa URE będzie to więc co do zasady działalność powierzona mu do wyłącznej kompetencji w ramach u.p.e. i dyrektyw. Przy czym nie jest wymagane, aby takie działanie skutkowało wydaniem władczego rozstrzygnięcia. Istotne jest, aby w ramach realizacji polityki energetycznej<sup>13</sup> zmierzało do osiągnięcia celów regulacyjnych wprost wymienio-

nakładanie kar. Jest to więc przede wszystkim zakres zadań wymieniony w art. 23 ust. 2 u.p.e.

Jak wskazano wyżej, nie każda działalność Prezesa URE realizowana jest w ramach funkcji regulacyjnej. Do aktywności *stricte* administracyjnych zaliczyć można np. powoływanie komisji kwalifikacyjnych, o których mowa w art. 54 ust. 3 u.p.e. *A contrario* do twierdzenia wskazującego, że Prezes URE korzysta z atrybutu niezależności wyłącznie w odniesieniu do aktywności regulacyjnych, przyjętą należy, że w obrębie obszarów niezaliczanych do tej kategorii musi podlegać ogólnym regułom funkcjonowania struktur administracji publicznej, czyli jego działania charakteryzować będzie zależność.



## Z uwagi na pozycję ustrojową Prezesa URE oraz przypisanie mu wprost funkcji organu regulacyjnego określenie katalogu kompetencji realizowanych jako niezależny regulator krajowy należy interpretować w sposób rozszerzający.

nych w art. 1 ust. 2 u.p.e., tj. np. tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędności i racjonalnego gospodarowania paliwami i energią rozwoju konkurencji oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska. Do kompetencji regulacyjnych zaliczyć można więc udzielanie i cofanie koncesji, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, wyznaczanie operatorów systemu, rozstrzygnięcie sporów czy też

Podkreślić ponadto wypada, że ze względu na oparcie określenia celów regulacyjnych wskazanych w art. 1 ust. 2 u.p.e. na pojęciach niedookreślonych oraz ze względu na brak rozróżnienia przez ustawodawcę zadań regulacyjnych od *stricte* administracyjnych – nie jest możliwe precyzyjne i katégoryczne zbudowanie dwóch odrębnych katalogów kompetencji Prezesa URE przypisanych wymienionym wyżej obszarom aktywności tego organu.

Wskazać jednak należy, że z uwagi na pozycję ustrojową Prezesa URE oraz przypisanie mu wprost funkcji organu regulacyjnego określenie katalogu kompetencji realizowanych jako niezależny regulator krajowy należy interpretować w sposób rozszerzający. W ocenie autora w sposób domniemany należy przyjąć, że każde działanie Prezesa URE może być zaliczone do katalogu działań regulacyjnych, do których sprawowania konieczny jest atrybut niezależności. Dopiero

12 Szerzej na ten temat: K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Funkcja regulacji gospodarczej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, dz. cyt., s. 314.

13 M. Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy-sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015, s. 62.

stwierdzenie, że nie jest możliwe przypisanie danej aktywności cech regulacji, pozwala na przyjęcie, iż są to funkcje *stricte* administracyjne.

Podsumowując, podkreślić należy, że zarówno sama regulacja, jak i pozycja prawnoustrojowa organów regulacyjnych ze względu na swoiste cechy w zasadzie „wymyka się podręcznikowym klasyfikacjom”<sup>14</sup>,

organizacyjnych wiążących ich wytycznych i poleceń, przy czym zgodnie z art. 33b ust. 2 nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnych. Przepis ten, jak już uprzednio wskazano, niejako doprecyzowany jest przez treść art. 5 pkt 2, który uprawnia Prezesa Rady Ministrów do żądania przedstawiania informacji, do-



## Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością Prezesa URE wyłącznie w zakresie, w jakim nie naruszy to jego niezależności decyzyjnej jako regulatora rynku energetycznego.

tworząc nowy rodzaj czy też typ organu administracji publicznej. Funkcjonując w ramach hierarchicznej struktury, powinien on być wolny od wszelkiego rodzaju nacisków związanych z rozpatrywaniem konkretnych spraw administracyjnych, natomiast podlegać winien wyłącznie wytycznym co do kierunku realizacji polityki państwa w danym obszarze regulacyjnym.

### 4. Zakres uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów

Wskazane wytyczne co do zasady znajdują potwierdzenie w prawie krajowym. Dotyczy to wszystkich wymienionych wyżej obszarów niezależności. Zauważyć jednak należy, że sposób ujęcia gwarancji niezależności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a także uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów, który zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 15 u.r.m. sprawuje nadzór nad Prezesem URE, może budzić szereg wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto art. 33b ust. 1 u.d.a.rz. nadaje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do wydawania kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek or-

kumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody.

W celu dokonania prawidłowej wykładni przytoczonych regulacji należy w pierwszej kolejności odnieść się do rozumienia pojęcia wytycznych i poleceń. Przyjąć należy za Wojciechem Góralczykiem, że oba sformułowania odnoszą się do aktów woli, z tym że polecenia mogą dotyczyć spraw konkretnych, a wytyczne *a contrario* – spraw abstrakcyjnych<sup>15</sup>.

Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością Prezesa URE wyłącznie w zakresie, w jakim nie naruszy to jego niezależności decyzyjnej jako regulatora rynku energetycznego. Przy czym funkcję regulacyjną należy rozumieć szeroko, tj. przede wszystkim ze względu na cele, dla których powołany został krajowy organ regulacyjny.

14 W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 46.

15 W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.



Udzielając odpowiedzi na pytanie dotyczące dopuszczalności nadzorowania postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa URE, z wyłączeniem jednak formułowania wytycznych lub poleceń co do samego rozstrzygnięcia sprawy, należy zauważyć, że o ile możliwe jest przyjęcie, iż zgodnie z art. 33b ust. 1 u.d.a.rz. Prezes Rady Ministrów może kierować do Prezesa URE stosowne wytyczne dotyczące realizowania polityki rządu w dziedzinie energii, za niedopuszczalne należałoby uznać formułowanie jakichkolwiek poleceń związanych z konkretnymi postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez ten organ. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby w istocie na naruszenia niezależności Prezesa

administracji rządowej oraz ustawy o Radzie Ministrów, determinuje konieczność wąskiego określenia uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów uwzględniających pozycję ustrojową Prezesa URE, jak również funkcję, jaką pełni on w ramach rynku energetycznego. Zakres kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów ogranicza się więc wyłącznie do możliwości stosowania wytycznych dotyczących realizacji polityki energetycznej. Jednoznacznie należy przy tym wykluczyć możliwość formułowania przez organ nadzorujący jakichkolwiek poleceń dotyczących indywidualnych spraw administracyjnych, które wprost lub nie wprost wskazywałyby na sposób rozstrzygnięcia konkretnych spraw administracyjnych,



## Prezes Rady Ministrów może kierować do Prezesa URE stosowne wytyczne dotyczące realizowania polityki rządu w dziedzinie energii.

URE jako organu regulacyjnego. Tym bardziej więc przedstawione założenie znajduje swoje potwierdzenie przy zastosowaniu wykładni celowościowej odwołującej się np. do postanowień motywu 30 oraz art. 40 i 41 Dyrektywy 2009/73 oraz motywu 33 i 34 oraz art. 35 i 36 Dyrektywy 2009/72<sup>16</sup>, wymagających niezależności regulatorów krajowych, oraz art. 23 ust 1 u.p.e. określającego wprost, że Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa. Takie sformułowanie przepisu, który posiada rangę *lex specialis* w stosunku do postanowień ustawy o działach

naruszając przy tym konieczność zachowania przez regulatora bezstronności, przejrzystości oraz terminowości realizacji powierzonych zadań.

Brak możliwości formułowania poleceń dotyczących konkretnych spraw administracyjnych należy rozumieć szeroko. Nie obejmuje to, w ocenie autora, wyłącznie samych rozstrzygnięć regulacyjnych podejmowanych w formie decyzji administracyjnej, czego wprost zabrania treść art. 33b ust. 2 u.d.a.rz., ale dotyczy także wszelkich czynności podejmowanych w ramach prowadzenia konkretnego postępowania administracyjnego. Nie jest zatem możliwe żądanie od Prezesa URE np.: wglądu do akt sprawy lub przesłania do wglądu konkretnych dokumentów z tych akt, uzasadniania podejmowanych w sprawie czynności, wskazywania zasadności gromadzenia zebranego w sprawie materiału dowodowego czy też podstaw i przesłanek samego rozstrzygnięcia. Uznać zatem należy, że w stosunku do Prezesa URE art. 5 pkt 2 u.r.m. nie będzie miał zastosowania.

Zauważyć należy, że ewentualnemu żądaniu przedstawienia przez Prezesa URE do wglądu akt sprawy

16 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz.Urz. UE L 211 z 14 sierpnia 2009 r., s. 55 (dalej: Dyrektywa 2009/72); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz.Urz. UE L z 14 sierpnia 2009 r., s. 94 (dalej: Dyrektywa 2009/73).

przed jej ostatecznym rozstrzygnięciem nie można przypisać cech działania realizowanego w ramach nadzoru. Skoro bowiem przez nadzór i kontrolę rozumie się zespół czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego oraz konfrontacji go z wzorcem określonym przez normy prawa administracyjnego, trudno uznać, że jest on wykonywany przez organ nadzorczy poprzez analizę akt sprawy lub ich części. Nie istnieje w tym przypadku zarówno stan faktyczny, który miałby być przedmiotem badania (Prezes URE nie rozstrzygnął sprawy), a w konsekwencji – wzorzec, do którego mógłby być on porównany.

Stwierdzić zatem trzeba, że żądanie przedstawienia akt sprawy do wglądu przed jej ostatecznym rozstrzygnięciem w żadnym razie nie może być uznane za działanie prowadzone w ramach nadzoru, przez co byłoby niezgodne z wytycznymi określonymi w art. 33b ust. 1 u.d.a.rz.

Atrybut niezależności Prezesa URE rozciąga się więc na wszystkie czynności związane z prowadzonym postępowaniem administracyjnym, a także na każde jego stadium. Żądanie przedstawienia do wglądu akt sprawy lub ich części może być uznane za próbę wywarcia niedozwolonego wpływu na przyszłe rozstrzygnięcie. Za niedozwoloną ingerencję w niezależność regulatora należałoby uznać nie tylko bezpośrednie formułowanie poleceń wskazujących na kierunek, sposób czy treść rozstrzygnięcia, ale także każde działanie organu nadzorującego, które nawet pośrednio może sugerować zamiar wpłynięcia na rozstrzygnięcie.

### 5. Nadzór Prezesa Rady Ministrów w kontekście regulacji proceduralnych

Podkreślić należy, że z uwagi na wyłączenie (w ocenie autora) stosowania art. 5 pkt 2 u.r.m. ewentualne żądania wglądu do akt sprawy administracyjnej należałoby ocenić negatywnie również z punktu widzenia przepisów proceduralnych. Żaden z przepisów k.p.a.<sup>17</sup>, do których stosowania zobowiązany jest Prezes URE<sup>18</sup>, nie przewiduje (poza wyjątkami wskazanymi w art. 52

k.p.a.) możliwości dysponowania aktami sprawy przez organ inny niż prowadzący postępowanie. Rzeczą oczywistą jest również, że k.p.a. nie przewiduje możliwości przyjmowania poleceń ani wytycznych (innych niż określone w art. 138 § 2 oraz § 2a) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Odmienna interpretacja musiałaby doprowadzić do naruszania szeregu przepisów dotyczących np.: właściwości organu administracji publicznej, tj. art. 19 oraz art. 20 k.p.a.; prowadzenia postępowania dowodowego, tj. art. 73 k.p.a. przyznającego prawo (w wymiarze zewnętrznym) dostępu do akt wyłącznie stronie postępowania administracyjnego; zasady oficjalności, tj. art. 77 ust. 1 k.p.a., który nakłada obowiązek zebrania materiału dowodowego przez organ prowadzący postępowanie; wydawania decyzji administracyjnej przy udziale innego organu, tj. art. 106 k.p.a., który dopuszcza rozstrzygnięcie sprawy przy udziale innego organu administracji publicznej (zajęcie stanowiska, wrażenie opinii lub wydanie zgody) wyłącznie w przypadku, gdy przepis prawa tak stanowi.

Należy ponadto zauważyć, że przekazanie akt sprawy administracyjnej innemu organowi administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym może nastąpić wyłącznie w ramach postępowania odwoławczego, gdzie organ pierwszego stopnia przesyła sprawę organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia wniesienia odwołania. Każdą możliwość dysponowania aktami sprawy przez organ, który nie jest właściwy do wydania decyzji w danej sprawie (materiałem dowodowym) należy uznać za wyjątek, a regulacje określające te sytuacje interpretować przy zastosowaniu wykładni zawężającej.

Podsumowując, konieczne jest stwierdzenie, że z punktu widzenia postanowień k.p.a. co do zasady każde dysponowanie aktami sprawy lub próba żądania dostępu do akt przez organ, który nie jest właściwy w sprawie lub nie posiada prawa dostępu do nich na postawie precyzyjnie sformułowanego przepisu szczególnego, musiałoby zostać uznane za naruszenie określonej w art. 6 k.p.a. zasady praworządności, tj. zobowiązania organów administracji publicznej do

17 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

18 Por. Z. Muras, *Specyfika postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kilka uwag o postępo-*

*waniach hybrydowych*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2018, nr 2, s. 8.



działania na podstawie przepisów prawa oraz zasady prowadzenia postępowania zgodnie z właściwością.

Oczywiście w tym wypadku za przepis szczególnie w stosunku do postanowień k.p.a. należałoby traktować postanowienia art. 5 pkt 2 u.r.m. Przy czym regulacje te należy w ocenie autora zawsze traktować jako wyjątek od reguł określonych w k.p.a., który nie może być interpretowany rozszerzająco. Tym bardziej że w przedmiotowym przypadku, przy zastosowaniu wykładni systemowej, w szczególności zaś w powiązaniu z postanowieniami Dyrektywy 2009/72 oraz Dyrektywy 2009/73, żądanie, choćby w celach informacyjnych, wglądu do akt sprawy należałoby uznać za ingerencję w niezależność regulacyjną Prezesa URE. Uznać jednak wypada, że wskazane ograniczenie nie będzie odnosiło się do postępowań prowadzonych przez Prezesa URE, których nie można zaliczyć do zadań regulacyjnych. W tym wypadku Prezes Rady Ministrów będzie mógł w pełni realizować uprawnienia wynikające z art. 5 pkt 2 u.r.m.

Rekapitułując, po uwzględnieniu przedstawionej wyżej argumentacji należy stwierdzić, że za niezgodną z obowiązującym stanem prawnym uznać należałoby realizację przez Prezesa Rady Ministrów weryfikacji sposobu prowadzenia spraw zastrzeżonych zgodnie z prawem unijnym i krajowym do kompetencji krajowego regulatora, w tym przede wszystkim załatwianych w drodze indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych.

Prezes Rady Ministrów z uwagi zarówno na swoją pozycję ustrojową, jak i pozycję ustrojową Prezesa URE uprawniony jest jedynie do wydawania wiążących wytycznych dotyczących dostosowania działalności tego organu do aktualnie obowiązującej polityki rządu w dziedzinie energetyki. Przy czym wytyczne powinny posiadać niejako charakter generalny, czyli nie odnosić się do konkretnych postępowań prowadzonych przez Prezesa URE, tj. w swej istocie nie przybierać postaci poleceń co do sposobu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej.

Ponadto wskazać należy, że błędne byłoby wywodzenie ewentualnego uprawnienia do kontroli prowadzonych postępowań z regulacji odnoszących się do obowiązków sprawozdawczych czy też informacyjnych realizowanych przez Prezesa URE wobec ministra właściwego do spraw energii. Za podstawy

weryfikacji nie można więc uznać treści art. 24 ust. 1 u.p.e., zobowiązującego Prezesa URE do przedkładania corocznego sprawozdania ze swojej działalności regulacyjnej, w tym oceny bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych i energii elektrycznej, które powinno być sporządzone do dnia 30 kwietnia.

Prezes Rady Ministrów będzie mógł więc żądać od Prezesa URE, oprócz sprawozdania, o którym mowa w art. 5 pkt 2, także informacji o bieżących działaniach, z tym że nie będzie mogło to dotyczyć informacji o konkretnych postępowaniach administracyjnych realizowanych w ramach kompetencji regulacyjnych prowadzonych przez Prezesa URE poza poinformowaniem o samym fakcie ich prowadzenia.

W obowiązującym stanie prawnym nie jest zatem dopuszczalne, aby Prezes URE był zobowiązany do przekazywania zarówno Prezesowi Rady Ministrów, jak i ministrowi właściwemu do spraw energii informacji o sposobie prowadzenia, planowanym rozstrzygnięciu, etapie postępowania lub zebrany materiał dowodowy w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. W przypadku wysunięcia takiego żądania musiałoby to być uznane za naruszenie niezależności Prezesa URE w obszarze spraw powierzonych mu na podstawie art. 23 ust. 2 u.p.e. oraz, jak już wspomniano wyżej, art. 6 i 77 k.p.a.

Należy zauważyć, że na dopuszczalny zakres nadzoru wykonywanego przez Prezesa Rady Ministrów nad postępowaniami prowadzonymi przez Prezesa URE pierwszorzędny wpływ ma stadium tych postępowań. O ile w świetle przedstawionych uprzednio argumentów zasadne jest stwierdzenie wskazujące na brak możliwości jakiegokolwiek ingerowania w działalność regulacyjną Prezesa URE skutkującą wydaniem indywidualnej decyzji administracyjnej przed uzyskaniem przez nią atrybutu prawomocności w rozumieniu art. 16 ust. 3 k.p.a., to nie istnieją przeciwwskazania do uznania za prawdziwą tezę zgodności z prawem takiego żądania po tym fakcie.

Jeżeli postępowanie toczone się przed Prezesem URE zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną, w stosunku do której nie wniesiono odwołania, nie istnieją przeszkody prawne, aby właściwy minister uzyskał stosowne informacje na jego temat, włącznie z dostępem do akt sprawy. Udzielenie tego rodzaju informacji co do zasady nie będzie wiązało się

z ingerencją w sferę niezależności Prezesa URE, gdyż z uwagi na zakończenie postępowania w żadnym razie nie wpłynie na jego rozstrzygnięcie.

Zauważyć jednak trzeba, że jeżeli postępowanie prowadzone przez Prezesa URE zostało zakończone decyzją, w stosunku do której wniesiono odwołanie, a Prezes URE prowadzi postępowanie w trybie samokontroli, to Prezes Rady Ministrów nie będzie uprawniony do realizowania jakichkolwiek uprawnień nadzorczych i kontrolnych w stosunku do tego postępowania. Z taką samą sytuacją będziemy mieli do czynienia, gdy postępowanie zostało zakończone decyzją, w stosunku do której wniesiono odwołanie i zostało ono przekazane do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>19</sup>. Prezes Rady Ministrów nie będzie uprawniony do realizowania jakichkolwiek uprawnień nadzorczych

rozstrzygnięcia. Warto zauważyć, że nie może skutkować również wydaniem poleceń, o których mowa w art. 33b ust. 1 u.d.a.rz. w stosunku do przyszłych analogicznych spraw prowadzonych przez Prezesa URE.

## 6. Wnioski

Podsumowując rozważania dotyczące zakresu nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, realizowanego na bazie postanowień Ustawy z dnia 1 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz Ustawy o Radzie Ministrów, należy stwierdzić, że w odniesieniu do kompetencji regulacyjnych ograniczają się one w zasadzie wyłącznie do możliwości kontrolowania zgodności działań regulatora z aktualnie obowiązującą polityką energetyczną kraju. W tym też zakresie Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do kierowania wiążących



## Prezes Rady Ministrów nie jest władny ingerować w postępowania administracyjne prowadzone przez Prezesa URE.

w stosunku do działań Prezesa URE w ramach postępowania przed SOKiK.

Należy pamiętać, że zarówno postępowanie w trybie samokontroli, jak i postępowania przed SOKiK są postępowaniami odrębnymi od postępowań będących podstawą ich wszczęcia. Nie ma zatem, zdaniem autora, prawnych przeszkód do tego, aby Prezes Rady Ministrów mógł żądać pełnych informacji dotyczących postępowań, których rozstrzygnięcie poddawane jest weryfikacji. Przy czym w tym przypadku organ nadzorujący dysponowałby w zasadzie wyłącznie kopiami akt sprawy, których oryginały zostały przekazane właściwemu sądowi.

Ponadto udzielenie informacji po prawomocnym zakończeniu wymienionych postępowań nie może wiązać się z próbą oceny słuszności czy też legalności

wytycznych i poleceń. Jest to jak najbardziej uzasadnione z punktu widzenia konstytucyjnych uprawnień Prezesa Rady Ministrów, który jest przecież odpowiedzialny za zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów oraz określanie sposobów jej wykonywania<sup>20</sup>. Mimo tego jednak, że Prezes Rady Ministrów nie jest władny ingerować w wyżej wskazane postępowania administracyjne prowadzone przez Prezesa URE, zarówno poprzez wpływ na ich rozstrzygnięcie, jak i polecenia co do sposobu prowadzenia sprawy, jest jednak uprawniony do pozyskiwania informacji o nich, jeżeli zostały prawomocnie zakończone. Uznać to należy za całkowicie uzasadnione. Prezes URE prowadzi postępowania w sprawach posiadających strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa, zasadne jest więc, aby Prezes Rady Ministrów posiadał wiedzę na

19 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK).

20 Art. 148 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ich temat i weryfikował zgodność tych rozstrzygnięć z polityką energetyczną. W żadnym jednak razie nie może to powodować ingerencji w niezależność regulacyjną Prezesa URE, przejawiającej się np. poprzez formułowanie poleceń co do sposobu prowadzenia lub rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw administracyjnych.

Podkreślić jednak trzeba, że w odniesieniu do działań Prezesa URE, w których nie realizuje on funkcji regulacyjnej, zakres uprawnień kontrolnych Prezesa

## Bibliografia

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Cherka M., Wierzbowski M., *Kontrola i nadzór nad działalnością urzędów centralnych* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 1, Warszawa 2011.
- Duniewska Z. i in., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.



## W odniesieniu do działań Prezesa URE, w których nie realizuje on funkcji regulacyjnej, zakres uprawnień kontrolnych Prezesa Rady Ministrów jest znacznie szerszy.

Rady Ministrów jest znacznie szerszy. Co do zasady może on korzystać z całego przyznanego mu w przepisach prawa katalogu środków nadzoru. Poza sferą regulacji Prezes URE nie dysponuje bowiem atrybutem niezależności, który wyłączałby możliwość ingerencji w sposób realizacji tego rodzaju kompetencji.

Uwzględniając przedstawione uprzednio rozważania wskazujące, że podstawową przesłanką decydującą o zakresie nadzoru realizowanego przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Prezesa URE jest wykonywanie przez ten organ kompetencji regulacyjnych, *de lege ferenda* można by postulować wyodrębnienie na gruncie ustawowym katalogu kompetencji zaliczanych do tej kategorii. Pozwoliłoby to nie tylko na precyzyjne określenie zakresu spraw, w których Prezes URE powinien dysponować wymaganym zakresem niezależności, ale pośrednio przyczyniłoby się również do określenia dozwolonego katalogu środków nadzorczych wykonywanych w stosunku do tego organu. Zauważyć jednak należy, że w praktyce dokonanie takiego „zabiegu” legislacyjnego może okazać się niezwykle trudne, przede wszystkim z uwagi na cechy regulacji, tj. przede wszystkim cel oraz formy jej realizowania.

- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Funkcja regulacji gospodarczej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 1, Warszawa 2011.
- Kurzowa Z. i in., *Słownik synonimów polskich*, Warszawa 2004.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Marszałek M., *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy-sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015.
- Muras Z., *Specyfika postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kilka uwag o postępowaniach hybrydowych*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2018, nr 2, s. XX–XX.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2001.
- Pawelczyk M., Sokal P., *Komentarz do art. 21 u.p.e.* (w:) M. Pawelczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Poznań 2012.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji publicznej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji publicznej*, t. 1, Warszawa 2013.
- Swora M., *Komentarz do art. 21 u.p.e.* (w:) Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

### *Akty prawne*

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. UE L 211 z 14 sierpnia 2009 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. UE L z 14 sierpnia 2009 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2018, poz. 762 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2018, poz. 755 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.