

Received: 23.07.2025
Accepted: 27.10.2025
Published: 30.12.2025

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2025, XXV, z. 4: s. 233-252
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0055.6552
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dagmara Nowak-Trochimiuk*
Nr ORCID: 0000-0002-5772-1437

POSTĘPOWANIE ODREBNE W SPRAWACH Z ZAKRESU REGULACJI ENERGETYKI – HYBRYDOWY MODEL POSTĘPOWANIA

SEPARATE PROCEEDINGS IN ENERGY REGULATION CASES – HYBRID MODEL OF PROCEEDINGS

Streszczenie: Prawo do zaskarżenia stanowi jeden z najistotniejszych konstytucyjnych środków ochrony prawnej jednostki, stanowiącego podstawę demokratycznego państwa prawnego. Artykuł 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej daje gwarancję każdej ze stron postępowania przysługującego jej prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych przez sądy i organy władzy publicznej w pierwszej instancji. Jednak realizacja zasady dwuinstancyjności w polskim systemie prawnym odbywa się w sposób niejednolity. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie odrębności, szczególnych cech charakterystycznych oraz podobieństw i różnic w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki z uwzględnieniem jego hybrydowego charakteru. W założeniu ma on stanowić praktyczny i kompaktowy przewodnik, w którym znajdują się najważniejsze informacje o kwestiach formalnych postępowania w sprawach spornych rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jako organu I instancji oraz o aspektach prawnych odwołania od decyzji Prezesa URE do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konsumentów i Konkurencji.

Słowa kluczowe: energetyka, prawo energetyczne, procedura administracyjna, postępowanie cywilne, URE, SOKiK

Summary: The right to appeal is one of the most important constitutional means of legal protection for an individual, constituting the basis of a democratic state governed by the rule of law. Article 78 of the Constitution of the Republic of Poland guarantees each party to the proceedings the right to appeal against judgments and decisions issued by courts

* dr; źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: dagmarant@gmail.com

and public authorities at first instance. However, the implementation of the two-instance principle in the Polish legal system is inconsistent. The purpose of this article is to indicate the distinctiveness, specific characteristics, similarities and differences in the procedure in matters related to energy regulation, taking into account its hybrid nature. It is intended to be a practical and compact guide, containing the most important information on formal issues of proceedings in disputes decided by the President of the Energy Regulatory Office as the first instance body and on legal aspects of appealing against the decision of the President of the Energy Regulatory Office to the District Court in Warsaw – the Court of Competition and Consumer Protection.

Keywords: energy, energy law, administrative procedure, civil procedure, URE, SOKiK

WSTĘP

Konstytucyjnym prawem każdego człowieka znajdującego się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na m.in. rasę, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne, pochodzenie narodowe i społeczne, majątek, będącego stroną postępowania, jest co do zasady możliwość wniesienia środka odwoławczego, a w konsekwencji kontrola orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. W świetle art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)¹ zasadę stanowi dwuinstancyjność postępowania. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. Artykuł 78 zdanie 1 gwarantuje każdej stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji².

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP prawo do zaskarżenia traktowano jako składnik prawa do sądu i zasady demokratycznego państwa prawnego³. Obecnie artykuł 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej daje gwarancję każdej ze stron postępowania przysługującego jej prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych przez sądy i organy władzy publicznej w pierwszej instancji. Prawo do zaskarżenia orzeczeń jest jednym w najważniejszych konstytucyjnych środków ochrony prawnej każdego obywatela i stanowi podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego⁴.

Realizacja zasady dwuinstancyjności w polskim systemie prawnym odbywa się jednak w sposób niejednolity.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

² R. Hauser (red.) A. Wróbel, Z. Niewiadomski, System Prawa Administracyjnego, tom II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012, s. 279

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 1995 r., sygn. akt K 4/94, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1995, nr 1, poz. 16.

⁴ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Komentarz do ustawy: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2-4-1997 (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie odrębności, szczególnych cech charakterystycznych oraz podobieństw i różnic w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki z uwzględnieniem jego hybrydowego charakteru. W założeniu ma on stanowić praktyczny i kompaktowy przewodnik, w którym znajdują się najważniejsze informacje o kwestiach formalnych postępowania w sprawach spornych rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) jako organem I instancji oraz o aspektach prawnych odwołania od decyzji Prezesa URE do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK).

Analiza problematyki została przeprowadzona z wykorzystaniem przede wszystkim metody formalno-dogmatycznej, obejmującej egzegezę przepisów prawa. Dodatkowo zastosowano metodę porównawczo-prawną, która umożliwiła zestawienie instrumentów prawno-proceduralnych oraz identyfikację różnic i odrębności w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Ze względu na charakter analizowanej problematyki przeprowadzono również analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

CHARAKTER REGULACJI DOTYCZĄCYCH RYNKU ENERGETYCZNEGO

W przypadku polskich regulacji rynku energetycznego należy podkreślić, że system ten posiada hybrydowy charakter. Z jednej strony energia jest produktem podlegającym obrotowi, stanowi przedmiot świadczonej usługi, przy uwzględnieniu praw rynkowych. Z drugiej – jest również produktem, który pełni swoją określoną, bardzo ważną funkcję w społeczeństwie i gospodarce. Energia i ciepło są określonym dobrem publicznym, a ich wytwarzanie, sprzedaż, przesyłanie czy dystrybucja stanowią usługę świadczoną w interesie ogólnym. W konsekwencji działalność gospodarcza w sektorze energetycznym może podlegać różnorodnym ograniczeniom, skonkretyzowanym w wewnętrznych przepisach państw członkowskich⁵.

Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki ma specyficzny charakter. Składa się bowiem z dwóch etapów, z których pierwszy jest prowadzony przez organ administracji publicznej w oparciu o przepisy procedury kodeksu postępowania administracyjnego, a drugi etap, dotyczący ewentualnego postępowania odwoławczego, toczy się przed sądem powszechnym na podstawie przepisów postępowania cywilnego. Specyfiką postępowania administracyjnego toczącego się przed Prezesem URE jest jego jednoinstancyjność. Od decyzji Prezesa URE nie przysługuje ani odwołanie, ani wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Decyzja Prezesa URE kończy postę-

⁵ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 82.

powanie administracyjne, jest bowiem zgodnie z art. 16 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego ostateczna w tym postępowaniu. Weryfikacji rozstrzygnięć organu regulacyjnego dokonuje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Zatem dwueta-
powy charakter postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki oznacza, że w pierwszym etapie toczy się ono przed Prezesem URE, według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁶. Natomiast w drugim etapie środki zaskarżenia, w postaci odwołania od decyzji Prezesa URE oraz zażalenia na postanowienie Prezesa URE, wnosi się do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konsumentów i Konkurencji. Postępowanie odwoławcze toczy się zgodnie z regulacjami kodeksu postępowania cywilnego⁷ jako postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych.

W ten właśnie sposób jest realizowana konstytucyjna zasada dwuinstancyjności. Taki złożony model dwuinstancyjności postępowania w literaturze jest określany jako postępowanie hybrydowe⁸.

USTAWOWE KOMPETENCJE PREZESA URE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest podstawowym organem ochrony prawnej oraz wspierania konkurencji w sektorze energetycznym. Będąc centralnym organem administracji, sprawuje funkcję regulatora systemu. Obok przedsiębiorstw energetycznych jest głównym podmiotem na rynku energetycznym. Zadania regulatora zostały określone przede wszystkim w art. 23 ustawy Prawo energetyczne⁹. Należy jednak mieć na uwadze, że katalog zadań Prezesa URE ma charakter otwarty. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 2 pkt 22 prawa energetycznego¹⁰ do zakresu działania Prezesa URE należy wykonywanie innych zadań określonych nie tylko w prawie energetycznym, ale także w ustawach odrębnych¹¹.

Z art. 23 ust. 1 prawa energetycznego wynika, że podejmowane przez Prezesa URE czynności z zakresu regulacji przedsiębiorstw energetycznych powinny być zgodne z polityką energetyczną państwa. Polityka energetyczna państwa jest przyjmowana przez Radę Ministrów i stanowi zbiór wytycznych, które Prezes URE powinien uwzględniać i stosować w ramach swoich kompetencji decyzyjnych i kontrolnych. Prawo energetyczne wraz z przepisami wykonawczymi przekazuje Prezesowi URE szeroki zakres kompetencji, między innymi, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 12 prawa energetycznego, zadaniem Prezesa URE jest rozstrzyganie sporów dotyczących

⁶ Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. nr 30, poz. 168, z późn. zm.).

⁷ Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

⁸ A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, tom III: *Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2020, Legalis [dostęp: 6.05.2025].

⁹ M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 36.

¹⁰ Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 54, poz. 348, z późn. zm.).

¹¹ M. Kuliński, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1–66.

odmowy zawarcia umów wymienionych w art. 8 ust. 1 tejże ustawy. Spory te są rozstrzygane przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna Prezesa URE, wydana w postępowaniu administracyjnym, rozstrzygając spór, w tej sytuacji znacznie ingeruje w relacje cywilnoprawne stron.

Ponadto w myśl art. 23 ust. 2 pkt 13 prawa energetycznego Prezes URE jest upoważniony do nakładania kar pieniężnych w ramach sankcji administracyjnych. Tego typu instrument prawny ma pełnić przede wszystkim rolę prewencyjną w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy. Wyposażenie przez ustawodawcę Prezesa URE w uprawnienie do nakładania kar pieniężnych wzmacnia jego pozycję w zakresie władczej kompetencji kształtowania stosunków cywilnoprawnych pomiędzy dostawcą i odbiorcą ciepła. Szczegółowe regulacje w zakresie nakładania kar umownych zostały zawarte w art. 56 prawa energetycznego¹².

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 prawa energetycznego do zakresu działania Prezesa URE należy między innymi rozstrzyganie spraw w zakresie określonym w art. 8a, a więc w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci energetycznej, w tym dotyczących zwiększenia mocy przyłączeniowej, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji oraz umowy kompleksowej, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostaw lub nieuzasadnionego ograniczenia pracy lub odłączenia od sieci. Lista spraw spornych, w których rozstrzyga Prezes URE, jest zamknięta, a więc jego kompetencja dotyczy tylko tych spraw, o których wprost mowa jest w art. 8 ust. 1 prawa energetycznego. Takie jednoznaczne stanowisko przyjął Sąd Apelacyjny w Warszawie, stwierdzając, że art. 23 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 8 ust. 1 prawa energetycznego należy rozumieć w ten sposób, że kompetencję do rozstrzygania sporów Prezes URE posiada jedynie w odniesieniu do przypadków wskazanych w art. 8 ust. 1 prawa energetycznego¹³. Jak uważają M. Czarnecka i T. Oglódek, teza ta zasługuje na aprobatę i odpowiada zasadzie legalizmu, zgodnie z którą nie można domniemywać kompetencji organów władzy publicznej. Stosownie do art. 8 ust. 1 prawa energetycznego Prezes URE rozstrzyga o sporach dotyczących odmowy zawarcia umowy, kiedy prawo energetyczne przewiduje taki obowiązek, oraz w przypadkach nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii¹⁴.

POSTĘPOWANIE PRZED PREZESEM URE

Zgodnie z art. 30 ust. 1 prawa energetycznego postępowanie przed Prezesem URE toczy się zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

¹² M. Kuliński (red.), *Prawo energetyczne...* [dostęp: 7.06.2025].

¹³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lipca 2016 r., sygn. akt VI ACa 453/15, Legalis [dostęp: 31.05.2025].

¹⁴ M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, tom I: *Komentarz*, Warszawa 2023 [dostęp: 31.05.2025].

Wyjątki od tej zasady zostały przewidziane w art. 30 ust. 2–4 prawa energetycznego. Stanowią one, że od decyzji wydanych przez Prezesa URE odwołanie należy wnieść do Sądu Okręgowego w Warszawie – SOKiK, a procedura odwoławcza toczy się na podstawie przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Oznacza to, że z jednej strony, tryb i zasady postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki prowadzonego przez Prezesa URE znajdują się w reżimie procedury administracyjnej, a z drugiej – zasady i tryb wnoszenia środków odwoławczych od decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE regulują przepisy procedury cywilnej¹⁵.

Zatem z treści art. 30 prawa energetycznego wynika, iż procedura administracyjna stosowana jest w postępowaniu prowadzonym w I instancji przed Prezesem URE, jako organem administracji, natomiast w II instancji zastosowanie znajduje procedura cywilna w postępowaniu toczącym się przed sądem. Jak wskazuje się w literaturze, postępowanie z zakresu regulacji energetyki ma tym samym charakter postępowania hybrydowego, podobnie jak postępowanie w sprawach regulacji innych sektorów infrastrukturalnych (z uwzględnieniem odrębności w tym zakresie) oraz postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów¹⁶.

Postępowanie pierwszoinstancyjne, toczące się przed Prezesem URE, jest jednym z przykładów postępowań administracyjnych odrębnych (szczególnych), w których przepisy kodeksu postępowania administracyjnego są stosowane jedynie w sytuacji, w których przepisy szczególne nie wprowadzają żadnych odrębności¹⁷. Specyfiką tych postępowań jest stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wyłącznie na zasadzie *legi generalis*, a zatem w tych sytuacjach, kiedy przepisy prawa administracyjnego materialnego nie zawierają przepisów szczególnych, wprowadzających określone modyfikacje. „Wprowadzenie tego typu postępowań jest efektem procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego, zaistniałego wskutek działalności normodawczej ustawodawcy. Problematyka ta jest znacznie szersza niżli tylko postępowania »hybrydowe« (tj. postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego); przykładem tego typu zjawisk jest działalność ustawodawcy, polegająca na tworzeniu tzw. specustaw. Uzasadnieniem dla tego typu specyficznego rozwiązania legislacyjnego jest zarówno skomplikowany, jak i priorytetowy z punktu widzenia interesu publicznego charakter inwestycji wskazanych w specustawach, które przy zastosowaniu rozwiązań ogólnych nie mogłyby być sprawnie realizowane”¹⁸. „Z drugiej strony – regulacje te poddawane są częściej krytyce teoretycznej ze względu właśnie na przyczynianie się do de-

¹⁵ Ibidem [dostęp: 6.06.2025].

¹⁶ M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 278-283.

¹⁷ M. Hadel, *Postępowanie przed Prezesem URE – odmienności i kontrowersje związane z jego charakterem*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/6 ISSN 1689-9601 [dostęp: 8.06.2025].

¹⁸ K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 26.

kodyfikacji postępowania administracyjnego, powodowanie inflacji prawa. Podnosi się, że jest to zbyt prosty środek zaradczy na problemy państwa w sytuacji, w której rządzący nie są sobie w stanie poradzić ze zrealizowaniem strategicznej inwestycji¹⁹.

ROZSTRZYGANIE SPORÓW W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ODMOWY ZAWARCIA UMOWY

Kodeks postępowania cywilnego definiuje pojęcie spraw cywilnych. Zgodnie z treścią art. 1 kodeksu postępowania cywilnego do spraw cywilnych zalicza się postępowania sądowe z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, a także sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i wszelkich innych spraw, do których odsyłają przepisy szczególne. Art. 2 § 1 kodeksu postępowania cywilnego wprowadza zasadę, iż do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Przy czym przepisy szczególne mogą określonym rodzajom spraw przypisać właściwość sądów szczególnych. Nie są także rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Jak uważa A. Zieliński, „według kryterium materialnego do spraw cywilnych zalicza się sprawy, które ze swojej istoty do tej kategorii należą, a mianowicie: z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Natomiast stosując kryterium formalne, ustawodawca objął definicją spraw cywilnych także sprawy, które nie są nimi ze swojej istoty (natury), a z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych. Należą do nich sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne, do których przepisy KPC stosuje się z mocy ustaw szczególnych²⁰”.

Zatem kodeks postępowania cywilnego jako zasadę wprowadza domniemanie drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych. Jednak zasada ta zawiera szereg wyjątków, gdzie poszczególne kategorie spraw cywilnych mogą zostać przekazane pod kognicję sądów szczególnych albo innych organów. Zgodnie z art. 2 § 3 kodeksu postępowania cywilnego jeżeli przepisy szczególne przekazują daną sprawę do właściwości innych organów, sprawy te nie podlegają procedurom postępowania cywilnego i nie są w nim rozpoznawane.

Tak właśnie art. 8 ust. 1 prawa energetycznego wyłącza kognicję sądów powszechnych w określonych kategoriach spraw z zakresu energetyki. Przyczyną takiej regulacji jest specyficzny charakter zagadnień w dziedzinie energetyki oraz ma ona na celu powierzenie orzekania fachowemu organowi, wyspecjalizowanemu w sprawach energetycznych.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 64.

²⁰ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis [dostęp: 4.06.2025].

Przepis artykułu 8 ust. 1 prawa energetycznego przyznaje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki kompetencję do orzekania w zakresie ściśle określonych spraw cywilnych. Jak każdy wyjątek od zasady nie powinien być interpretowany rozszerzająco, co oznacza, iż kognicja Prezesa URE dotyczy wyłącznie spraw wymienionych w tym artykule²¹.

Zakres stosowania art. 8 prawa energetycznego został ściśle określony zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Prezes URE został wyposażony w kompetencje do rozstrzygania sporów pomiędzy co najmniej dwoma stronami o sprzecznych stanowiskach w konkretnych sprawach z zakresu prawa energetycznego. W tym przypadku jedną ze stron będzie sprzedawca lub dostawca – przedsiębiorstwo energetyczne, a drugą najczęściej odbiorca, lub na etapie wcześniejszym procesu inwestycyjnego podmiot zainteresowany przyłączeniem do sieci. Zakres spraw, w których rozstrzyga Prezes, dotyczy kwestii spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, umowy kompleksowej, a także usług transportu gazu ziemnego, magazynowania paliw gazowych, o udostępnienie części instalacji, usługi skraplania gazu ziemnego. Prezes URE jest organem orzekającym i rozstrzygającym spory w sytuacjach nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii, odmowy przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii, odmowy przyłączenia mikroinstalacji, nieprzyłączenia mikroinstalacji pomimo upływu terminu oraz nieuzasadnionego ograniczenia pracy lub odłączenia od sieci mikroinstalacji.

Oznacza to, że w zakresie wyżej wymienionych spraw wyłączona została konstytucyjna zasada, zgodnie z którą sprawy sporne są rozstrzygane przez sądy, a w szczególności sprawy cywilne rozstrzygają sądy cywilne. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie jest sądem, jest organem administracyjnym. Prawo energetyczne statuuje szczególnie przypadek, gdy rozstrzyganie sporów zostaje przekazane organowi administracyjnemu. Taka sytuacja stanowi odstępstwo od ogólnej reguły, wobec tego przepis art. 8 ust. 1 prawa energetycznego powinien być interpretowany zawsze w sposób zawężający. Prawo do rozstrzygania sporów przyznane Prezesowi URE dotyczy wyłącznie enumeratywnie wyliczonych w art. 8 ust. 1 kategorii spraw i dotyczy wyłącznie postępowań wszczętych na wniosek strony. Tak też stanowi ugruntowana linia orzecznicza. Przykładowo można przywołać wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 sierpnia 2021 roku, XVII AmE 86/20, w którym Sąd wypowiada się w kwestii rodzaju sporów rozstrzyganych przez Prezesa URE. Podkreśla, iż przepis art. 8 ust. 1 prawa energetycznego enumeratywnie wymienia, jakie rodzaje sporów są rozstrzygane przez Prezesa URE. Stwierdza, iż organ ten

²¹ M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna...* [dostęp: 7.06.2025].

nie może rozstrzygać w kwestii zamiaru wstrzymania sprzedaży energii elektrycznej lub realizacji umowy w zakresie cen energii, albowiem kwestie te nie znalazły się w katalogu spornych spraw poddanych kognicji Prezesa URE. Przepis wyraźnie wskazuje, że Prezes URE jest uprawniony do rozstrzygania sporów w sprawach spornych dotyczących nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii.

Jak już podkreślono, pomimo poddania wielu spraw z zakresu energetyki pod rozstrzygnięcie Prezesa URE, kognicja sądów powszechnych nie została całkowicie wyłączona. Prezes URE rozstrzyga spory w zakresie wymienionych rodzajach spraw w I instancji, natomiast od jego decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z art. 30 ust. 2 prawa energetycznego od rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie od tego wyroku przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego. Wobec tego zachowana została zasada sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych przez sądy powszechne i zasada zapewnienia każdemu prawa do dwuinstancyjnego procesu sądowego.

Wyposażenie Prezesa URE w kompetencje do rozstrzygania pewnego rodzaju spraw może w niektórych sytuacjach spowodować konflikt między sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości a pełnieniem przez Prezesa URE funkcji regulatora i organu koncesyjnego. Jako przykład można wskazać sytuację, w której Prezes URE z urzędu wszczyna postępowanie przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu w trybie art. 56 ust. 1 pkt 12 lub 14, w sprawie nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii do odbiorcy. Równocześnie toczy się w tym samym stanie faktycznym przed tymże samym wszakże organem postępowanie na wniosek tej samej strony w trybie art. 8 prawa energetycznego. Prezes URE potwierdza swój osąd wyrażony już wcześniej w nieprawomocnej jeszcze decyzji wydanej w trybie art. 56, albo odwrotnie – najpierw wydaje decyzję w trybie art. 8, która jest jeszcze nieprawomocna. Ewentualnie w sprawie indywidualnej z art. 8 prawa energetycznego nakłania strony do ugody, bowiem, jak sugeruje, do wstrzymania dostarczania energii doszło w sposób nieuzasadniony, co daje mu podstawę do wszczęcia z urzędu postępowania w trybie art. 56. Hipotetycznie może zatem dojść do sytuacji ujawnienia stanowiska organu rozstrzygającego w toku sprawy lub wszczynanie postępowania administracyjnego w trybie art. 56 prawa energetycznego, przed prawomocnym rozstrzygnięciem w sprawie indywidualnej z art. 8 prawa energetycznego.

Dlatego słusznie M. Czarnecka i T. Ogłódek zwracają uwagę na problemy wynikające z połączenia w jednym ręku funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz władztwa administracyjnego organu. Powstaje pytanie, jaki wpływ może mieć postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu przez Prezesa URE działającego w charakterze regulatora i organu koncesyjnego, na postępowanie, w którym sprawuje on wymiar sprawiedliwości. Nieprzypadkowo konstytucyjną zasadą jest rozdzielenie władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, jaką jest

sprawowanie władztwa administracyjnego. Należy bardzo dokładnie ważyć względy natury pragmatycznej przemawiające za powierzeniem Prezesowi URE funkcji orzeczniczej w sprawach cywilnych ze względu na fachowość i szybkość orzekania oraz względy natury systemowej, które stanowią o ścisłym rozdziale władzy sądowniczej od władztwa administracyjnego²².

Zgodnie z omawianą regulacją ustawową Prezes Urzędu Regulacji Energetyki został wyposażony w kompetencję do orzekania w kwestii zawierania umów związanych z dostawą ciepła. Ponadto, jak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 roku²³, „Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do określonej w nim kompetencji regulatora dotyczącej rozstrzygnięcia sporu zobowiązaniowego (co do zasady cywilnoprawnego), pomimo abstrakcyjnego i lapidarnego ujęcia jest samoistnym źródłem prawa, co eliminuje potrzebę sięgania do konstrukcji cywilistycznych (art. 64 KC)”.

Wcześniej także wypowiedział się w kwestii legitymacji Prezesa URE w zakresie kształtowania stosunku prawnego pomiędzy dostawcą a odbiorcą energii Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w wyroku z dnia 7 kwietnia 1999 roku²⁴ podkreślił, iż „w razie braku zgody jednej ze stron na zawarcie umowy, druga strona może żądać w trybie postępowania administracyjnego, aby treść umowy z przedsiębiorstwem energetycznym została ustalona przez Prezesa URE w trybie art. 8 ust. 1 omawianej ustawy, a więc w drodze decyzji administracyjnej. Żądanie strony, która wszczyna postępowanie administracyjne, zbliżone jest swym charakterem do funkcjonującego na gruncie odrębnych przepisów powództwa o ustalenie (ukształtowanie) stosunku prawnego. W następstwie takiego wniosku (żądania) Prezes URE uzyskuje ustawową legitymację do ukształtowania między stronami spornej umowy, w granicach przysługującej stronom swobody kontraktowania”.

Zatem Prezes URE jako wyspecjalizowany organ regulacyjny wydaje nie tylko orzeczenie zastępujące oświadczenie jednej ze stron, ale także kształtuje treść umowy. Dzięki temu odbiorca, jako słabsza strona tego konfliktu, może uniknąć wysokich kosztów prowadzenia sprawy przed sądem cywilnym, a cały proces władczego zawarcia umowy ulega znacznemu przyspieszeniu. Decyzja Prezesa URE kształtuje stosunek zobowiązaniowy w zakresie spraw spornych pomiędzy stronami²⁵.

²² Ibidem [dostęp: 7.06.2025].

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 42/10, Legalis [dostęp: 7.06.2025].

²⁴ Wyrok SOKiK z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt XVII Ama 85/98/E, Legalis [dostęp: 8.06.2025].

²⁵ H. Palarz, *Umowa kompleksowa sprzedaży ciepła w prawie energetycznym*, Warszawa 2016, s. 49.

CHARAKTER PRAWNY DECYZJI PREZESA URE

Prezes URE został wyposażony w uprawnienie do rozpatrywania ściśle określonego w prawie energetycznym katalogu spraw. Nie jest uprawniony do wydawania orzeczeń przekraczających jego właściwość, nawet w przypadku wystąpienia przesłanki oczywistej słuszności racji odbiorcy albo rażącego uchybienia lub rażącej niezgodności z przepisami treści umowy sprzedaży energii. Przepisy prawa energetycznego nie zezwalają w takiej sytuacji organowi regulacyjnemu na uruchomienie postępowania z art. 8. Wówczas pozostaje Prezesowi URE poinformować stronę wnoszącą o rozstrzygnięcie o braku swojej kognicji do rozpoznania takiej sprawy. Prezes URE jest zobowiązany do zwrotu wniosku wraz z pouczeniem wnoszącego, iż rozpoznanie jego żądania leży w kompetencji innego organu lub sądu powszechnego. Przykładem takiej sytuacji jest wniosek odbiorcy o zmianę treści umowy kompleksowej. Zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 roku²⁶ „W trybie art. 8 prawa energetycznego nie można dochodzić nakazania zmiany umowy, nawet wtedy, kiedy odbiorcy energii elektrycznej zostały narzucone uciążliwe warunki umowy wskutek stosowania praktyki monopolistycznej. Właściwym i jedynie uprawnionym organem do rozpoznania tego rodzaju zarzutu jest prezes UOKiK”.

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2004 roku²⁷. Podkreślił on, że „Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie może na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504, ze zm.) orzekać w sprawach dotyczących umów już zawartych”. Oznacza to, że organ regulacyjny nie ma kompetencji, aby w sprawach dotyczących już zawartych umów zmieniać postanowienia tych umów.

Natomiast w przypadku wątpliwości, czy obowiązuje umowa na dostawę energii lub ciepła, czy została zawarta, lub jaka jest jej treść, ewentualnie w przypadku gdy obowiązywała, a istnieją wątpliwości co do skutecznego jej rozwiązania, strony mogą skorzystać z art. 189 kodeksu postępowania cywilnego i wystąpić do sądu powszechnego z pozwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Według Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów „Prezes URE rozstrzyga kwestie związane z odmową zawarcia umowy sprzedaży energii (...). Nie posiada natomiast kompetencji do rozstrzygania sporów związanych z wykonaniem takiej umowy, w tym z prawidłowością i skutecznością jej wypowiedzenia w oparciu o jej odpowiednie zapisy. Wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada sąd powszechny”²⁸.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01, Legalis [dostęp: 6.06.2025].

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt III SK 56/04, Legalis [dostęp: 12.02.2023].

²⁸ H. Palarz, *Umowa kompleksowa...*, s. 64.

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE PRZED SĄDEM OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Każdej ze stron postępowania przysługuje konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych przez sądy i organy władzy publicznej w pierwszej instancji. Prawo do zaskarżenia orzeczeń jest jednym w najważniejszych konstytucyjnych środków ochrony prawnej każdego obywatela i stanowi podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego²⁹.

Stosownie do art. 177 Konstytucji RP sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, nie zastrzeżonych ustawowo do kompetencji innych sądów. Niemniej jednak co do zasady kontrolą działalności administracji publicznej zajmuje się sądownictwo administracyjne (art. 184 Konstytucji RP). Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (jako jednostka organizacyjna działająca w ramach Sądu Okręgowego w Warszawie) należy do struktury sądownictwa powszechnego. Mimo różnych możliwości interpretacji przytoczonych norm ustawy zasadniczej, ich wzajemnej relacji i zakresów pojęć „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” i „kontrola działalności administracji publicznej” model, w którym rozstrzygnięcia Prezesa URE weryfikuje sąd powszechny, należy uznać za dopuszczalny w świetle ustawy zasadniczej³⁰.

Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest jednym z postępowań szczególnych, których celem jest sądowa kontrola rozstrzygnięć podjętych przez organy administracji regulujące wybrane dziedziny życia gospodarczego. Jest ono wzorowane na postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. W zakresie nieuregulowanym przepisami działu o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu regulacji energetyki stosuje się przepisy o procesie³¹.

CHARAKTER POSTĘPOWANIA PRZED SOKiK

Jak już wspomniano, postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki ma specyficzny charakter, składając się z dwóch etapów, poddanych odmiennym reżimom proceduralnym. Pierwszy etap jest prowadzony przez organ administracji publicznej w oparciu o przepisy procedury kodeksu postępowania administracyjnego, a drugi etap odwoławczy toczy się przed sądem powszechnym na podstawie przepisów postępowania cywilnego. Decyzja Prezesa URE kończy postępowanie administracyjne, a jej weryfikacji dokonuje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym³².

²⁹ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Komentarz do ustawy: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

³⁰ P. Ryłski, A. Olaś (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024.

³¹ *Ibidem*.

³² A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, tom III: *Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2020, Legalis [dostęp: 07.06.2025].

Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2009 roku³³, „Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jest niczym innym jak żądaniem udzielenia ochrony prawnej przez sąd, opartym na zarzucie nieuwzględnienia prawnie chronionych interesów podmiotu gospodarczego. Wskazane odwołanie wszczyna postępowanie procesowe od początku i na zasadach postępowania kontradyktoryjnego. Postępowanie sądowe nie zmierza przy tym bezpośrednio do kontroli postępowania administracyjnego, lecz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. W postępowaniu tym wykorzystać można materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, ale znaczenie tego ostatniego postępowania ogranicza się do tego, że stanowi ono warunek dopuszczalności drogi sądowej. W postępowaniu sądowym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji wydanej przez Prezesa URE. Przedmiotem postępowania sądowego nie są natomiast ewentualne uchybienia popełnione w postępowaniu przed tym organem regulacyjnym. Obowiązkiem sądu jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu gospodarczym”.

Zatem kluczowym zadaniem sądu odwoławczego jest analiza merytoryczna rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, a nie badanie poprawności formalnej decyzji administracyjnej.

TERMIN NA WNIESIENIE ODWOŁANIA

Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Termin ten określają przepisy prawa energetycznego, art. 30 ust. 2 oraz przepisy postępowania cywilnego – art. 479⁴⁷ i n. Zgodnie z art. 30 prawa energetycznego od decyzji Prezesa URE przysługuje stronom odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołanie może zostać wniesione w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie odwoławcze toczy się w oparciu o przepisy kodeksu postępowania cywilnego, w ramach postępowania odrębnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Także w tym trybie stronom przysługuje zażalenie na postanowienie Prezesa URE. Termin na wniesienia zażalenia jest krótszy, wynosi bowiem 7 dni. Konkretyzacji przepisu prawa energetycznego w zakresie aspektów proceduralnych dokonuje art. 479⁴⁷ § 1 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym odwołanie od decyzji Prezesa URE należy wnieść do sądu za jego pośrednictwem. Umożliwia to weryfikację orzeczenia własnego przez organ regulacyjny w trybie procedury autokontroli, a także przekazanie przez organ kompletnych akt sprawy do sądu rozstrzygającego w drugiej instancji.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt VI ACa 1033/08, Legalis [dostęp: 7.06.2025].

Istotne jest, iż termin do wniesienia odwołania, wskazany w prawie energetycznym, ma charakter ustawowy. Oznacza to, iż nie jest możliwe jego przedłużenie czy skrócenie na mocy porozumienia stron, jednostronnej czynności prawnej, czy też orzeczenia sądu. W przypadku jego przekroczenia z przyczyn niezależnych od strony, możliwe jest jedynie przywrócenie przez sąd zgodnie z procedurą określoną w art. 168–172 kodeksu postępowania cywilnego. Przywrócenie ma charakter nadzwyczajny, możliwy wyłącznie w przypadkach określonych w procedurze cywilnej.

Zachowanie terminu do wniesienia odwołania jest bardzo ważne. Zgodnie bowiem z art. 479⁴⁷ § 2 kodeksu postępowania cywilnego odwołanie, które zostanie wniesione po upływie 14-dniowego terminu na jego wniesienie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest zobowiązany odrzucić. Zatem opóźnienie w terminowym złożeniu odwołania spowoduje, iż sąd nie będzie analizował i rozstrzygał merytorycznie kwestionowaną sprawę, a z uwagi na uchybienie formalne, po prostu odwołanie odrzuci³⁴.

STRONY POSTĘPOWANIA PRZED SOKiK

Stronami postępowania toczącego się przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu regulacji energetyki są powód i pozwany. Powodem jest ta strona, która występowała w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem URE, a następnie złożyła odwołanie od jego decyzji. Natomiast pozwanym jest Prezes URE, jako organ, który wydał zaskarżony akt administracyjny. Zgodnie z brzmieniem art. 479⁵⁰ kodeksu postępowania cywilnego stroną w tym postępowaniu odrębnym jest także zainteresowany, czyli ten, którego prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu. W literaturze rola zainteresowanego jest określana niejednoznacznie. Uważany jest za odrębną, samodzielną stroną tego postępowania lub za szczególnego interwenienta ubocznego. Zainteresowany bowiem może zostać wezwany do udziału w sprawie nie tylko za wnioskiem strony, ale także przez SOKiK z urzędu. Sąd bada, czy interes prawny zainteresowanego spełnia funkcję legitymacji procesowej do wszczęcia postępowania lub udziału w nim³⁵. Jeżeli zainteresowany, mimo przesłanki interesu prawnego udziału w postępowaniu nie zostałby wezwany i sprawa przed SOKiK toczyłaby się bez jego udziału, nie zostałby mu doręczony mu odpis odwołania i zawiadomienia o rozprawie, sytuacja taka stanowiłaby przesłankę do uchylenia wyroku³⁶.

³⁴ M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna...* [dostęp: 7.06.2025].

³⁵ T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, cz. 1, t. II*, Warszawa 2005, s. 749.

³⁶ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis [dostęp: 8.06.2025].

Przepis art. 479⁵⁰ kodeksu postępowania cywilnego modyfikuje pojęcie stron w stosunku do reguł określonych w postępowaniu administracyjnym. Na etapie administracyjnym, przedsądowym Prezes URE nie był stroną postępowania, a występował w charakterze władczego organu rozstrzygającego kwestię sporną pomiędzy stronami.

RODZAJE ROZSTRZYGNIEŃ

W przypadku wniesienia odwołania od decyzji Prezes URE najpierw przeprowadza ponowne postępowanie wyjaśniające w trybie tzw. autokontroli. Na tym etapie postępowania organ, który wydał zaskarżoną decyzję, bada ponownie, czy jest możliwa ewentualna zmiana swojego rozstrzygnięcia. Jeżeli ustali, iż odwołanie jest w całości lub w części uzasadnione, wówczas powinien wydać nową decyzję, w której zgodnie z własnymi ustaleniami uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję. Jeśli natomiast uzna odwołanie za niezasadne, jest zobowiązany do przesłania odwołania wraz z aktami sprawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁷.

Przepis art. 30 prawa energetycznego nie wymienia rodzaju decyzji, od których służy odwołanie do sądu, wobec czego należy przyjąć, iż każdy rodzaj decyzji Prezesa URE może zostać zaskarżony do SOKiK. Od każdej decyzji Prezesa URE strona niezadowolona może wnieść odwołanie, także od decyzji w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji, bądź o wznowienie postępowania administracyjnego³⁸.

Zgodnie z art. 479⁴⁹ kodeksu postępowania cywilnego odwołanie od decyzji Prezesa URE powinno czynić zadość wymaganiom formalnym przewidzianym dla pisma procesowego. Powinno zawierać także oznaczenie zaskarżonej decyzji oraz wartości przedmiotu sporu, a także przedstawienie zarzutów wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem i wskazaniem dowodów na ich poparcie. Strona powinna w odwołaniu sformułować wniosek do SOKiK o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części.

Wskazanie w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wartości przedmiotu sporu jest istotnym warunkiem skuteczności jego wniesienia (art. 479⁴⁹ k.p.c.). Nieusunięcie tego mankamentu odwołania w wyznaczonym terminie stanowi podstawę do odrzucenia odwołania.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może na kilka sposobów rozstrzygnąć sporną sprawę i wydać kilka rodzajów orzeczeń. Sąd może:

- I) odrzucić odwołanie, które zostało wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, albo strona nie uzupełniła braków odwołania w wyznaczonym terminie lub jest ono niedopuszczalne z innych przyczyn;
- II) oddalić odwołanie, jeżeli sąd uzna, iż brak jest podstaw do jego uwzględnienia, a decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki była prawidłowa;

³⁷ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne*, t. II: *Komentarz do art. 30*, 2016, s. 381.

³⁸ A. Cudak, *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, tom II, część 5, Warszawa 2021, s. 8.

III) uwzględnić odwołanie oraz uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę Prezesowi URE do ponownego rozpoznania, co oznacza, iż postępowanie powinno zostać ponownie przeprowadzone przez organ regulacyjny z uwzględnieniem wytycznych sądu;

IV) uwzględnić odwołanie i zmienić decyzję Prezesa URE w całości lub w części oraz orzec co do istoty sprawy, co oznacza, iż sąd rozstrzyga nieco inaczej niż organ regulacyjny, uchylając lub zmieniając jego orzeczenie;

V) umorzyć postępowanie, w przypadkach określonych przez kodeks postępowania cywilnego, a więc w sytuacji, gdy powód cofnął skutecznie pozew, albo gdy wydanie orzeczenia stało się z innych przyczyn zbędne lub niedopuszczalne³⁹.

Jak wspomniano uprzednio, każda decyzja wydana przez Prezesa URE może zostać zaskarżona do SOKiK. Nieco inaczej natomiast przedstawia się kwestia zaskarżalności postanowień. Zgodnie bowiem z art. 479⁴⁶ pkt 2) kodeksu postępowania cywilnego Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy w sprawach zażaleń na postanowienia, które zostały wydane przez Prezesa URE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów prawa energetycznego lub przepisów odrębnych. A zatem właściwość SOKiK obejmuje wyłącznie wymienione w tym przepisie postępowania. Nie każde postanowienie Prezesa URE może zostać zaskarżone do SOKiK, tylko takie, które zostało wydane w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów prawa energetycznego lub przepisów odrębnych. Interpretację tę potwierdził Sąd Najwyższy⁴⁰ w uchwale z dnia 8 października 2014 roku⁴¹.

ŚRODKI ODWOŁAWCZE OD WYROKU SOKiK

Ze względu na fakt, iż Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów działa jako sąd pierwszej instancji, to od jego wyroku strona może wnieść apelację na zasadach ogólnych⁴².

Zgodnie z art. 479⁵⁶ § 2 kodeksu postępowania cywilnego od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje skarga kasacyjna niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. A więc możliwość złożenia skargi kasacyjnej dotyczy wszystkich sporów z zakresu art. 30 prawa energetycznego, także na przykład w sprawach o nieuzasadnione wstrzymanie dostaw energii czy o zawarcie umowy kompleksowej. Oznacza to, iż postępowanie przed SOKiK jest dwuinstancyjne. Sądem I instancji jest Sąd Okręgowy w Warszawie, a sądem drugiej instancji Sąd Apelacyjny w Warszawie. Natomiast skarga kasacyjna w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest dopuszczalna na tych samych zasadach

³⁹ H. Palarz, *Umowa kompleksowa...*, s. 62.

⁴⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt III SZP 2/14, Legalis [dostęp: 8.06.2025].

⁴¹ M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna...* [dostęp: 8.06.2025].

⁴² M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 383.

jak w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i przysługuje od orzeczenia sądu II instancji. Przepis ten stanowi regulację *lex specialis* w stosunku do art. 398¹ § 1 kodeksu postępowania cywilnego. Skarga kasacyjna przysługuje więc od wydanego przez sąd II instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. Ustawodawca zrezygnował także z wymogu kwotowego i przyjął zasadę, iż skarga kasacyjna w tym postępowaniu odrębnym przysługuje bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Tym samym należy uznać, iż nie mają także zastosowania ograniczenia wynikające z art. 398² § 1 kodeksu postępowania cywilnego⁴³.

SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ I PRZEWLEKŁOŚĆ W POSTĘPOWANIU PREZESA URE

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma wyłączności w zakresie weryfikacji postępowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Odnosi się to do bezczynności Prezesa URE oraz przewlekłości w prowadzeniu postępowania przez ten organ.

Zgodnie z treścią art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. o przewlekłości postępowania można mówić w sytuacji, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy⁴⁴. W orzecznictwie za przewlekłość postępowania uważa się taką sytuację, gdy nie występuje bezczynność organu, jednak organ nie załatwia sprawy w terminie, nie realizując zasady szybkości postępowania, dokonując np. czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. Zatem o ocenie przewlekłego sposobu prowadzenia postępowania decyduje niedochowanie przez organ należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, aby zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia⁴⁵.

Bezczynność natomiast jest związana z naruszeniem terminów załatwienia sprawy, zarówno określonych w ustawach, jak i wskazanych przez organ administracji na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość nie łączy się z przekroczeniem żadnych terminów. Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego bezczynność zachodzi wówczas, gdy terminy ustawowe oraz wskazane przez organ administracji na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. upłynęły, a sprawa nie została załatwiona, zaś przewlekłość występuje wtedy, gdy terminy ustawowe oraz wskazane na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. jeszcze nie upłynęły, a sprawa nie została załatwiona, mimo że z uwagi na swój charakter mogła być już załatwiona⁴⁶.

⁴³ A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, tom III: *Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2020.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2015 r., II OSK 2104/14, CBOSA.

⁴⁶ Uchwała NSA z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, Legalis [dostęp: 8.06.2025].

W judykaturze powszechnie przyjmuje się, że właściwy do rozpoznania skarg na bezczynność lub przewlekłość w prowadzeniu postępowania przez Prezesa URE jest sąd administracyjny, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 9 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷.

Sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie jest właściwy również do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE⁴⁸. Natomiast do kompetencji SOKiK należy rozpoznanie odwołania od decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE na podstawie przepisów prawa energetycznego⁴⁹.

PODSUMOWANIE

Specyfika postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki i jego hybrydowy charakter wynikają przede wszystkim ze specjalistycznego, technicznego charakteru materii prawa energetycznego. Regulacje ustawy Prawo energetyczne są bardzo często przesycone treściami czysto technicznymi, dlatego ich stosowanie i interpretacja wymagają wiedzy specjalistycznej w dziedzinie energetyki. Trzeba też pamiętać o tym, że regulacje prawne w zakresie energetyki muszą być, i są, zróżnicowane z uwagi na specyfikę poszczególnych podsektorów sieciowych sektora energetycznego (elektroenergetyczny, paliw gazowych, ciepła oraz – w pewnym stopniu odrębny – podsektor energetyki wykorzystującej źródła odnawialne energii)⁵⁰. Pozostałe odmienności, różnice interpretacyjne, wynikają ze specjalistycznego, technologicznego charakteru materii prawa energetycznego. Stąd biorą się różne zapatrywania co do terminów załatwienia spraw i stąd też szerszy udział bieglego. Odmienności wprowadza też obecność umów cywilnoprawnych w sprawach z zakresu energetyki, dlatego naturalne są pewne różnice w interpretacji przepisów k.p.a. w stosunku do klasycznych postępowań administracyjnych⁵¹.

⁴⁷ Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

⁴⁸ E. Marszałkowska-Krzes, I. Gil (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 36, 2025.

⁴⁹ Postanowienie SOKiK z 31 stycznia 2000 r., XVII Amo 2/00, niepubl.

⁵⁰ M. Stec (red.), *Prawo umów handlowych. System Prawa Prywatnego*, tom 5C, 2020, s. 217.

⁵¹ M. Hadel, *Postępowanie przed Prezesem URE – odmienności i kontrowersje...*, Internetowy Przegląd Prawniczy, TBSP UJ 2017/6, ISSN 1689-9601.

Bibliografia

Literatura

- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Cudak A., *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, tom II, Warszawa 2021.
- Czarnecka M., Oglódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, tom I: *Komentarz*, Warszawa 2023.
- Ereciński T., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, cz. 1, tom II, Warszawa 2005.
- Flaga-Gieruszyńska K., Zieliński A., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Hadel M., *Postępowanie przed Prezesem URE – odmienności i kontrowersje związane z jego charakterem*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/6 ISSN 1689-9601.
- Hauser R. (red.), Wróbel A., Niewiadomski Z., *System prawa administracyjnego, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, tom II, Warszawa 2012.
- Kuliński M., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Marciniak A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, tom III: *Komentarz*, Warszawa 2020.
- Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne*, t. II: *Komentarz*, Warszawa 2016.
- Palarz H., *Umowa kompleksowa sprzedaży ciepła w prawie energetycznym*, Warszawa 2016.
- Rylski P., Olaś A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024.
- Wierzbowski M., Stankiewicz R., *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Komentarz do ustawy: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2-4-1997 (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. nr 30, poz. 168, z późn. zm.).

Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 54, poz. 348, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 1995 r., sygn. akt K 4/94.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt XVII Ama 85/98/E.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt III SK 56/04.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt VI ACa 1033/08.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 42/10.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt III SZP 2/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2104/14.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lipca 2016 r., sygn. akt VI ACa 453/15.