

Filip Elżanowski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: filip.elzanowski@uw.edu.pl

ORCID: 000-0003-3912-1857

PRZESŁANKA INTERESU PUBLICZNEGO W DZIAŁANIACH PREZESA URE I PREZESA UOKIK NA RYNKU ENERGETYCZNYM

THE PREMISE OF PUBLIC INTEREST IN THE ACTIVITIES OF THE PRESIDENT OF ENERGY REGULATORY OFFICE AND THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION ON THE ENERGY MARKET

Abstract

Every action of the President of the Office of Competition and Consumer Protection [PL: *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*] must be taken in the public interest – the primary purpose of the antimonopoly regulation is to protect the business of entrepreneurs and consumers in the public interest. The President of the Energy Regulatory Office [PL: *Urząd Regulacji Energetyki*] is also governed by public interest activities. Under the applicable law, he is responsible for the development of competition, and one of his duties is to counteract the adverse effects of natural monopolies and balance the business of energy companies and fuel and energy consumers.

In the Act on competition and consumer protection [PL: *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*], the notion of public interest is defined very generally. However, the Act on Energy Law [PL: *ustawa – Prawo energetyczne*] precisely specifies which elements shall be taken into account by the President of the Energy Regulatory Office each time

when making a decision. A number of his activities aim to balance the business of energy security with the protection of energy companies' business and consumers' business, including issuing decisions on approval of tariffs.

The President of the Energy Regulatory Office ensures the implementation of the public interest in this respect, and such interest cannot be understood differently by another regulatory authority under another act. Otherwise, a violation of the axiological coherence of the legal system occurs. In this particular context (in terms of the implementation of the public interest), priority should be given to the utility regulatory authority (the President of ERO) and not to the antimonopoly authority. However, in this case, we are not dealing with a contradiction of the wording of the provisions but with a potential contradiction in terms of the understanding and application of the public interest premise. Therefore, the provisions of utility acts constitute a *lex specialis* in this respect to the Act on competition and consumer protection – taking into account this particular approach, such contradiction does not occur.

Consequently, it should be concluded that if a given action of the President of ERO (an administrative decision issuance) implemented the public interest by the Act (and was maintained in legal transactions, was not repealed, etc.), it thus excludes the possibility of taking action by the President of the Office of Competition and Consumer Protection which was based on the need to protect this public interest.

KEYWORDS

public interest, the President of Energy Regulatory Office, the President of the Office of Competition and Consumer Protection, regulatory authority, energy market, regulatory instruments

SŁOWA KLUCZOWE

interes publiczny, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organ regulacyjny, rynek energii, instrumenty regulacyjne

INTERES PUBLICZNY W DZIAŁANIACH ORGANÓW REGULACYJNYCH

1. KLAUZULA GENERALNA INTERESU PUBLICZNEGO I JEJ ROZUMIENIE

Pojęcie interesu publicznego stanowi ważny element systemu prawa, w tym w szczególności prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego,

które to dziedziny są kluczowe dla analizy działań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK), czyli organów administracji publicznej, które są jednocześnie specyficznymi organami, odpowiednio, regulacji sektorowej oraz antymonopolowej.

W literaturze wskazuje się, że interes publiczny, co do zasady, nie ma generalnej definicji i znaczenia opisowego, a znaczenie tego pojęcia związane jest z kontekstem społecznym i politycznym¹. W tym miejscu powinno się także uwzględnić kontekst prawny i gospodarczy, niewątpliwie związany z tłem społecznym i politycznym.

Interes publiczny w ujęciu prawnym przyjmuje postać klauzuli generalnej, która jest jedną z najważniejszych instytucji prawa krajowego i prawa UE².

W teorii prawa akcentuje się, że klauzula generalna (generalna klauzula odsyłająca) jest konstrukcją normatywną, a klauzula interesu publicznego ma charakter generalnej klauzuli odsyłającej³.

Do najczęściej występujących w obowiązujących polskich przepisach prawnych generalnych klauzul odsyłających zarówno w prawie prywatnym, jak i w prawie publicznym należy zaliczyć m.in.: zasady współżycia społecznego, społeczno-gospodarcze przeznaczenia prawa, interes społeczny, interes publiczny, interes państwa, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady (reguły) słuszności, dobre obyczaje, dobro dziecka, dobro rodziny.

Co do zasady, interes publiczny będący jedną z klauzul generalnych nie ma definicji legalnej, bowiem podstawowym celem wprowadzania klauzul generalnych jest uelastycznienie stosowania przepisów prawa, tak aby można było uwzględniać w ramach procesu jego stosowania wszystkie aspekty rzeczywistości społecznej i gospodarczej oraz dokonujące się w tej rzeczywistości zmiany, które nie były brane pod uwagę w czasie stanowienia przepisów⁴. Jak zazwyczaj bywa,

¹ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40, s. 39.

² A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 24.

³ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 2016, Vol. LXII, nr 2, s. 162; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17, *idem*, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21; M. Wyrzykowski, „*Interes społeczny*” jako kategoria proceduralna, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990, nr 1022, s. 344; A. Żurawik, *Klauzula...*, *passim*.

⁴ L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul...*, s. 119–126; E. Rott-Pietrzyk, *Klauzula generalna rozsadku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007, s. 84; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n.; E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 116–117; R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5, s. 12–21.

prawo nie nadąża za rzeczywistością i wtedy klauzule generalne mają za zadanie umożliwić podmiotom stosującym prawo wydać rozstrzygnięcie sprawiedliwe w sprawach często skomplikowanych, wymagających zważenia różnych racji i dóbr. Ponadto klauzule generalne, w tym klauzula interesu publicznego, ułatwiają zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa, którego normy nie powinny być, co do zasady, zbyt kazuistyczne.

Bez względu na definicję interesu publicznego jako klauzuli generalnej, należy zauważyć, że w systemach prawnych i ustawodawstwach większości państw interes publiczny jest najczęściej przeciwstawiany interesowi indywidualnemu: prywatnemu, interesowi jednostki bądź np. w przypadku postępowania administracyjnego – interesowi strony. Obecnie zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie nie ulga wątpliwości, że interes publiczny **nie może być z góry uznawany jako nadrzędny w stosunku do interesu indywidualnego** (prywatnego, interesu strony postępowania administracyjnego)⁵. Niemniej, jak wskazuje się w orzecznictwie i literaturze, częściowo słusznie, **każde działanie administracji (organów administracji) powinno być realizowane w kontekście jednoczesnej ochrony interesu publicznego**⁶.

Klauzula interesu publicznego istnieje także w prawodawstwie Unii Europejskiej, zarówno w prawie pierwotnym, jak i w prawie wtórnym, choć siatka pojęciowa w tym zakresie nie jest jednolita. Oczywiście z uwagi na konieczność uwzględnienia przepisów prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich, klauzula interesu publicznego w implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej powinna być także zawarta w przepisach prawa krajowego. Traktat o Unii Europejskiej⁷ oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ posługują się m.in. następującymi pojęciami: „interes publiczny” (art. 15 ust. 3 TFUE), „ogólny interes UE” (art. 17 ust. 1 TUE), „interes Unii” (art. 106 ust. 2 TFUE), „wspólny interes objęty polityką Unii”

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181, gdzie Sąd Najwyższy wskazał m.in. „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej (...)”. Podobnie: L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 k.p.a.*, (w:) A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.

⁶ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego...*, s. 42; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, (w:) *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 105 i n.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.

⁷ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 13 (wersja skonsolidowana); dalej: TUE.

⁸ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana); dalej: TFUE.

(art. 88 ust. 1 TFUE), „wspólny interes” (art. 107 ust. 3 lit. c i d TFUE) czy „ogólny interes Unii” (art. 285 TFUE). Jako kluczowy przykład klauzuli interesu publicznego w prawie wtórnym Unii Europejskiej, gdzie wskazana jest m.in. definicja interesu publicznego, należy wskazać dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym⁹. Przepis art. 4 pkt 8 dyrektywy usługowej zawiera **specyficzną definicję nadrzędnego interesu publicznego**, w której wskazuje się, że oznacza on „względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej”. Jest to bardzo specyficzna definicja, gdzie w przepisie prawa znajdujemy odwołanie do definicji wypracowanej w orzecznictwie sądowym, co w na gruncie polskiego prawa nie występuje. W polskim porządku prawnym oraz w większości porządków prawnych Europy kontynentalnej, stanowienie prawa wykonywane przez władzę ustawodawczą (a także, co istotne, także wykonawczą¹⁰) oddzielane jest od stosowania przepisów przez sądy, co jest konsekwencją takiego rozumienia zasady trójpodziału władz. Niemniej nie można pominąć roli, jaką odgrywają sądy i trybunały w wykładni treści klauzul generalnych, w tym klauzuli interesu publicznego. W polskim systemie prawa z pewnością należy wskazać na bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który oceniając zgodność poszczególnych przepisów prawa z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹, niezwykle często musi rozwijać znaczenie klauzul generalnych w konkretnych sprawach, co wskazuje na duże znaczenie np. klauzuli interesu publicznego w praktyce w stosowania prawa¹².

⁹ Dz.Urz. UE L nr 376 z 2006 r., s. 36; dalej: dyrektywa usługowa.

¹⁰ Projekty aktów prawnych – ustaw są najczęściej sporządzane przez odpowiedzialny za daną tematykę dział administracji rządowej (właściwe ministerstwo) i następnie są dopiero uchwalane, w przypadku prawa polskiego, przez Sejm i Senat. W przypadku aktów wykonawczych do ustaw, właściwe organy administracji rządowej sporządzają i ogłaszają np. rozporządzenia, które wchodzi w życie, bez udziału Parlamentu. Dlatego twierdzenie o stanowieniu prawa tylko przez władzę ustawodawczą jest pewnym uproszczeniem.

¹¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

¹² Zbliżoną rolę pełni Sąd Najwyższy, który także w uzasadnieniu swoich orzeczeń powołuje się na klauzule generalne, w tym na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego ma duże znaczenie dla analizy przepisów regulacji sektorowych. Sąd Najwyższy jest bowiem najwyższą krajową instancją sądową rozpoznającą sprawy z zakresu prawa ochrony konkurencji i konsumentów oraz regulacji sektorowych (energetyka, telekomunikacja, transport kolejowy, rynek wodno-kanalizacyjny).

Definicja nadrzędnego interesu publicznego musiała być przyjęta także na gruncie polskiego prawa krajowego w wyniku implementacji dyrektywy usługowej. I tak, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³ zawierającym otwartą definicję nadrzędnego interesu publicznego, „nadrzędny interes publiczny to wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego”.

Punktem wyjścia analizy klauzuli interesu publicznego w prawie polskim nie może być jednak powyższa regulacja, lecz Konstytucja RP. W zakresie publicznego prawa gospodarczego oraz prawa administracyjnego kluczowy jest m.in. art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepis ten jest kluczowy także dla regulacji publicznego prawa gospodarczego i regulacji sektorowych, w tym dla regulacji rynku energetycznego, bowiem jest konstytucyjną podstawą do wprowadzenia takich instrumentów jak np. koncesjonowanie i taryfowanie w sektorze energetycznym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie interesu publicznego także w kontekście wypracowanej w orzecznictwie zasady proporcjonalności. W wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97¹⁴, wskazano, że „istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się także na znaczenie zasady proporcjonalności z punktu widzenia stosowania klauzuli interesu publicznego. Podkreśla się, że ograniczenia praw i wolności, między innymi ze względu na interes publiczny, nie mogą być nadmierne, tzn. że powinny być brane pod uwagę tylko w zakresie, w jakim jest to konieczne¹⁵.

Istotne jest także pojęcie interesu publicznego przyjmujące postać klauzuli generalnej zawarte w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁶,

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 893, z późn. zm.

¹⁴ OTK 1998, nr 3, poz. 29.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25; o zasadzie proporcjonalności w kontekście stosowania klauzuli interesu publicznego także: E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula...*, s. 174, i powołane tam obszernie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 162; dalej: u.p.p.

która była częścią pakietu nazwanego przez prawodawcę „Konstytucją dla biznesu”¹⁷. Ustawa będąca swoistą konstytucją dla przedsiębiorców regulującą podstawy prowadzenia działalności gospodarczej posługuje się pojęciem „ważny interes publiczny”. W tym przypadku klauzula ważnego interesu publicznego posłużyła jako ograniczenie gwarancji dla przedsiębiorców, które zostały zawarte w przepisach dotyczących zasady przyjaznej interpretacji przepisów oraz rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy w przypadku wątpliwości co do stanu faktycznego oraz co do treści normy prawnej (art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 2 u.p.p.; analogiczne regulacje zostały zawarte w regulacji procedury administracyjnej: art. 7a i 81a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸). W tym kontekście klauzulę interesu publicznego należy uznać za ograniczającą interes indywidualny – w tym przypadku interes przedsiębiorcy, który jednocześnie jest stroną postępowania administracyjnego.

Ponadto w stosowaniu prawa administracyjnego kluczowa jest także klauzula interesu społecznego zawarta w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, do której stosowania obowiązane są wszystkie organy administracji publicznej, w tym także organy antymonopolowe oraz regulatorzy sektorowi. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W przypadku tej regulacji klauzulę interesu społecznego należy utożsamiać z klauzulą interesu publicznego¹⁹.

W literaturze prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego zwraca się uwagę na specyficzny związek relacji interes jednostki – interes publiczny (społeczny) z zasadami prawa. Zdaniem np. M. Zbyba zagadnienie konfliktu między tymi interesami należy rozwiązać przede wszystkim z zastosowaniem zasad postępowania administracyjnego. M. Zdyb stwierdził ponadto, że „wszelkie relacje w stosunkach publicznoprawnych powinny być kształtowane w ten sposób, aby uwzględniały kwintesencję interesów prawnych ucieleśnionych w godności człowieka oraz interes publiczny, a zwłaszcza jego najpełniejsze wcielenie, tj. dobro wspólne”²⁰. Ponadto W. J. Wołpiuk wskazał wyraźnie, że „realizacja interesu publicznego (jako wartości konstytucyjnej) nie stanowi

¹⁷ <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulatwienia-dla-biznesu/konstytucja-biznesu> (dostęp: 20.05.2021 r.).

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.; dalej: k.p.a.

¹⁹ Tak również m.in. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, *passim*.

²⁰ M. Zbyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1993, Vol. 40, s. 307; *idem*, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 205.

legitymacji do naruszania innych wartości i zasad”²¹. Z tymi poglądami należy się w pełni zgodzić.

Poza Kodeksem postępowania administracyjnego można wskazać na istnienie generalnych klauzul odsyłających w przepisach materialnego prawa administracyjnego, a także w publicznym prawie gospodarczym. Dobrym przykładem jest klauzula generalna interesu publicznego zawarta w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²². Zgodnie z art. 2 pkt 4 tej ustawy przez interes publiczny należy rozumieć „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Jest to swoisty wyjątek, że w materialnym prawie administracyjnym mamy zawartą legalną definicję interesu publicznego.

Podsumowując, analizę pojęcia „interesu publicznego” w kontekście nauki i teorii prawa należy zaklasyfikować jako generalną klauzulę odsyłającą. Co do zasady pojęcie interesu publicznego nie ma legalnej definicji i jest definiowane w procesie stosowania prawa zarówno przez organy administracji, jak i sądy adekwatnie do stanu faktycznego i prawnego danej sprawy administracyjnej. Z uwagi na właściwość i kompetencje organów administracji publicznej klauzula interesu prawnego musi być stosowana zawsze. Można nawet stwierdzić, że przesłanka interesu publicznego w postaci klauzuli generalnej jest kierowana do organów administracji publicznej, które wykonują swoje zadania w interesie publicznym, i to twierdzenie można także odnieść do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy i trybunały. Generalnymi źródłami klauzuli interesu publicznego są zarówno prawo Unii Europejskiej – pierwotne (traktaty) i wtórne (rozporządzenia, dyrektywy) – jak i regulacje krajowe, w tym w postaci Konstytucji RP, ustawy – Prawo przedsiębiorców, ustaw szczególnych, w których przewidziana jest ingerencja państwa w objęte ich zakresem stosunki prawne, oraz regulacje proceduralne, tj. przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także pomocniczo – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego.

Powyższa ogólna analiza klauzuli interesu publicznego nie wyczerpuje zagadnienia znaczenia klauzuli generalnej w działaniach poszczególnych organów administracji publicznej, np. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Stanowi jednak istotny wstęp do rozważań dotyczących podejmowanych przez te organy działań w konkretnych postępowaniach zainicjowanych czy to na wniosek, czy to z urzędu. Z uwagi na specyfikę usytuowania w systemie prawnym Prezesa URE oraz Prezesa UOKiK oraz przepisy szczególne, regulujące podejmowane przez te organy działania, niezbędne jest dokonanie odrębnej i poszerzonej analizy

²¹ W. J. Wołpiuk, *Dobro wspólne a interes publiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2006, z. 1, s. 22.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 741, z późn. zm.

obowiązywania i stosowania klauzul generalnych w sprawach rozstrzyganych przez te organy ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²³ oraz ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁴.

2. FUNKCJA KLAUZUL GENERALNYCH W NORMACH KOMPETENCYJNYCH ORGANÓW REGULACYJNYCH I ORGANÓW ANTYMONOPOLOWYCH

Pośród wszystkich organów administracji publicznej, w kontekście analizy stosowania klauzul generalnych należy wyróżnić specyficzne organy administracji publicznej, jakimi są organy antymonopolowe i regulacyjne. Przez pryzmat zadań tych organów jest rozważana klauzula interesu publicznego w niniejszej publikacji.

Jak już wspomniano powyżej, klauzule odsyłające, których typem są klauzule generalne, są to zwroty niedookreślone odsyłające do regul i ocen pozaprawnych²⁵, tym samym otwierają system prawa na kryteria pozaprawne, a ich celem jest uelastycznienie prawa.

Organ regulacyjny, niejako z założenia, dysponują zakresem władzy dyskrecyjnej²⁶ niespotykanym u innych organów. W przypadku regulacji sektorowej, obok ogólnych przepisów, z których wywodzi się klauzulę interesu publicznego, szczególnie istotne są przepisy szczególne, które regulują dany obszar²⁷. Na gruncie tych regulacji należy rozważyć specyficzny wymiar interesu publicznego, który musi uwzględniać specyfikę regulowanego obszaru, a także inne niż interes publiczny wartości.

Analogiczne, a więc szczególne zasady znajdą zastosowanie także w przypadku organów antymonopolowych – ochrony konkurencji i konsumentów. Te specyficzne organy administracji publicznej, obok konieczności uwzględnienia ogólnych przepisów prawa materialnego oraz procesowego, z których wynika

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 716, z późn. zm.; dalej: ustawa – Prawo energetyczne.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 275; dalej: u.o.k.k.

²⁵ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 211–215.

²⁶ Przez „dyskrejcyjność” należy rozumieć taką właściwość procesu decyzyjnego organu władzy publicznej, której istotą jest swoboda działania organu w granicach prawem przewidzianych luzów decyzyjnych, także w: F. Elżanowski, *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015, s. 77.

²⁷ Ustawa – Prawo energetyczne, ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 576), ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043, z późn. zm.), ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2028).

obowiązek wzięcia pod uwagę interesu publicznego, mają za zadanie uwzględnić interes publiczny wynikający z przepisów regulacji sektorowych.

W rozważaniach na temat prawnych modeli regulacji sektorowych klauzule generalne, w tym przede wszystkim klauzula interesu publicznego, są uznawane z jednej strony za źródło uznania regulacyjnego, a z drugiej za odrębną instytucję prawną, która ogranicza to uznanie²⁸.

Należy jednak rozróżnić stosowanie klauzul odsyłających, w tym klauzuli interesu publicznego, od upoważnienia do działania w ramach uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne można w sposób najbardziej ogólny określić jako „takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ administracji może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne”²⁹.

W systemie prawa polskiego każdy wyodrębniony organ regulacji sektorowej (Prezes URE, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego) jest jednocześnie organem administracji publicznej, który jest zobowiązany do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co ma kluczowe znaczenia także dla stosowania klauzul generalnych przez organy regulacyjne. Uzasadniona do pewnego stopnia elastyczność kompetencji organu regulacyjnego nie oznacza, że podmioty administrowane pozostają bezbronne. Ryzyko dowolności działania organów administracji powinno być mitygowane przez stosowanie wysokich standardów proceduralnych. Właściwie skonstruowane przepisy ustawy proceduralnej stanowią bardzo ważne narzędzie podmiotu administrowanego służące do obrony przed dowolnością działania organów regulacyjnych w administracyjnym toku instancji.

W kontekście analizy klauzuli generalnej, jaką jest interes publiczny, kluczowa jest zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, do której powinien dążyć organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, uregulowana w przepisie art. 7 k.p.a.

Umiejscowienie tej zasady w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących podstawowe zasady postępowania administracyjnego

²⁸ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 108–110. Autor wyodrębnia dwie podstawowe koncepcje interesu publicznego. Interes publiczny zawarty w przepisach prawa materialnego, który rozwarstwia się na dalsze dwie postaci: taką, gdzie norma ogólnie odsyła do tego pojęcia, pozostawiając najczęściej jego dookreślenie organowi stosującemu prawo, oraz taką, gdzie przepisy udzielają wskazówek do materialnej treści interesu publicznego. Kryterium interesu publicznego, zdaniem W. Hoffa, występuje też pod postacią niejako upodmiotowioną, tj. kiedy prawo uzależnia treść interesu publicznego od stanowiska określonego w nim podmiotu – np. polityka państwa, polityka energetyczna, które nie mają stałej treści i mogą zależeć od woli aktualnie rządzącej partii politycznej. Na płaszczyźnie prawnej materialna postać, treść tak rozumianego interesu publicznego zależy od woli organów upoważnionych do wyrażania tej polityki (Rada Ministrów, właściwy minister, Prezes URE).

²⁹ A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 269.

powoduje, jak słusznie wskazuje się w literaturze, że nakaz rozważenia uwzględnienia tych kryteriów odnosi się do każdego aktu zastosowania materialnego i proceduralnego przepisu prawa administracyjnego³⁰.

Podsumowując, należy uznać, że klauzula interesu publicznego jako pojęcie niedookreślone jest elementem władzy dyskrecyjnej organu regulacyjnego stosującego prawo, który można uznać za rozszerzenie zakresu tej władzy. To bowiem organ administracji publicznej dokonuje oceny w danej sprawie, co leży w interesie publicznym. Nie oznacza to oczywiście, że organ dysponuje dowolnością przy podejmowaniu decyzji. Kierunek takiego rozstrzygnięcia jest ustalany właśnie w oparciu o klauzulę interesu publicznego, która powinna być stosowana w sposób zobiektywizowany i zgodnie ze standardami proceduralnymi gwarantowanymi przez obowiązujące przepisy, a wydane rozstrzygnięcie w formie decyzji zawierające taką ocenę podlega kontroli sądowej. Jednocześnie w praktyce stosowania prawa przez organy administracji publicznej może mieć miejsce sytuacja, gdzie klauzula interesu publicznego w kompetencjach np. dwóch organów może choćby potencjalnie się krzyżować. W takim przypadku swoboda uznania tych organów będzie się wzajemnie ograniczać.

PRZESŁANKA INTERESU PUBLICZNEGO W DZIAŁANIACH PREZESA URE

1. WYBRANE ELEMENTY SKŁADOWE INTERESU PUBLICZNEGO, KTÓRYMI KIERUJE SIĘ PREZES URE – ROZWÓJ KONKURENCJI I PRZECIWDZIAŁANIE NEGATYWNYM SKUTKOM NATURALNYCH MONOPOLI ORAZ RÓWNOWAŻENIE INTERESÓW PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH I ODBIORCÓW PALIW I ENERGII

Powyżej dokonana analiza wskazała na przyczyny kreowania luzów decyzyjnych. W przypadku organu regulacyjnego, jakim jest Prezes URE, istotna jest realizacja funkcji regulacyjnej ukierunkowanej na realizację określonych celów regulacyjnych. Należy przyjąć, że realizacja celów regulacyjnych wymaga wyposażenia Prezesa URE w kompetencje wystarczająco elastyczne dla ich osiągnięcia. Ustawowy zakres swobody w rozstrzyganiu spraw administracyjnych, w jaką został wyposażony Prezes URE, ma służyć efektywnej realizacji funkcji regulacyjnej na rynkach paliw i energii. Elastyczność stosowania prawa służy dostosowaniu działań regulacyjnych do otoczenia rynku i jego specyfiki.

³⁰ L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia waldacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom. 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 112.

Ustawa – Prawo energetyczne jako podstawa i źródło prawa regulacji energetyki ma charakter ogólny i obejmuje regulację działalności gospodarczej większości rodzajów i postaci energii (energia elektryczna, paliwa gazowe, ciepło, paliwa ciekłe), z wyłączeniem m.in. energii atomowej, węgla kamiennego oraz częściowo – energii z odnawialnych źródeł energii, które podlegają odrębnej regulacji.

Z uwagi na specyfikę działania sektorowych organów regulacyjnych regulacje sektorowe bądź bezpośrednio sama praktyka regulacyjna opierają się na szczególnego rodzaju dodatkowych klauzulach generalnych, które są uszczegółowieniem klauzul bardziej ogólnych i uniwersalnych, jak np. klauzula interesu publicznego.

Prezes URE niewątpliwie podczas wykonywania swoich zadań regulacyjnych często posługuje się klauzulą interesu publicznego, który na gruncie ustawy – Prawo energetyczne nie jest zdefiniowany ani także bezpośrednio wymieniony w jakimkolwiek przepisie tego aktu prawnego. Nie oznacza to, że interes publiczny na gruncie ustawy – Prawo energetyczne nie występuje lub nie da się na podstawie przepisów ustawy – Prawo energetyczne odkodować jego treści. Klauzula interesu publicznego zostaje w treści przepisów tej ustawy uszczegółowiona, co nakazuje twierdzić, że ta regulacja zawarta w przedmiotowej ustawie ma charakter szczególny w stosunku do innych aktów prawnych, gdzie może zachodzić potencjalny konflikt pomiędzy przepisami, które zawierają tożsame bądź inne klauzule generalne.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

W ustawie – Prawo energetyczne, a w szczególności w powołanym przepisie należy szukać klauzul generalnych, jakimi kieruje się Prezes URE. Są one częściowo uszczegółowieniem klauzuli interesu publicznego, który jako taki, nie został zdefiniowany w tekście przedmiotowej ustawy.

Kluczowe dla niniejszej analizy są przede wszystkim ogólne cele (dyrektywy), jakimi są rozwój konkurencji i przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, które są właściwe dla celów porównania kompetencji i działania Prezesa URE i Prezesa UOKiK w zakresie stosowania klauzuli interesu publicznego.

Rozwój konkurencji i przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii jest realizowany w ustawie – Prawo energetyczne przez instytucje ukształtowane w toku rozwoju regulacji sektorów infrastrukturalnych.

Zaliczyć do nich należy w szczególności taryfowanie, unbundling, zasadę Third Party Access, jak również obowiązki informacyjne i przejrzystość. Ich wdrożenie w polskim systemie prawnym spowodowało daleko idące przekształcenia w funkcjonowaniu sektora energii elektrycznej i gazu ziemnego. Należy również wspomnieć, że oprócz rozwiązań wynikających z przepisów kolejnych pakietów liberalizacyjnych ustawodawca krajowy – oceniając stan konkurencji na rynku krajowym – wprowadził instytucje w postaci obowiązku giełdowego, który ma mieć pozytywny wpływ na rozwój konkurencji przez zwiększenie przejrzystości i płynności rynku (art. 49a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne)³¹.

W literaturze podkreśla się istotny charakter tworzenia warunków dla prawidłowego rozwoju konkurencji w sektorze energetycznym. Zwraca się także uwagę, że działalność regulatora w sektorze energetycznym ma na celu promowanie rozwoju konkurencji.

W tym kontekście istotne jest wskazanie relacji między kompetencjami Prezesa URE i Prezesa UOKiK w zakresie egzekwowania przestrzegania przez przedsiębiorców zasad konkurencji w sektorach energii traktowanych jako przejaw realizacji interesu publicznego.

Na aspekt relacji między ustawą regulującą działalność w sektorze energetycznym a przepisami ustalającymi ogólne zasady ochrony konkurencji wskazuje P. Lissoń, stawiając tezę, że przepisy regulacyjne mają umożliwić wprowadzenie konkurencji do zmonopolizowanych sektorów, względnie stworzyć warunki przypominające konkurencję, co odróżnia je od prawa antymonopolowego, skierowanego na ochronę istniejącej konkurencji na rynku i w związku z tym przepisy prawa regulacyjnego powinny być traktowane jako *lex specialis* w stosunku do przepisów prawa ochrony konkurencji³². Powyższa teza oznacza, że przepisy określające zasady prowadzenia działalności w sektorach regulowanych (jak energetyka) mają na celu stopniowe wprowadzanie zasad lub skutków konkurencji obowiązujących w innych sektorach. W konkretnych okolicznościach wiąże się to z zastosowaniem specyficznych instytucji (jak np. TPA), które mają umożliwić funkcjonowanie uczestników danego rynku w warunkach jak najbardziej zbliżonych do swobodnej konkurencji. Podobnie wskazuje R. Stankiewicz, twierdząc, że celem stosowania instrumentów prawnych z zakresu regulacji sektorowej powinno być powstanie warunków rynku konkurencyjnego w danej dziedzinie³³. Obydwa poglądy należy uznać za słuszne, ponieważ cel regulacji sektorowej w energetyce jest inny aniżeli cel regulacji antymonopolowej,

³¹ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 1, LEX/el. 2016, komentarz do art. 1.

³² Lissoń P., *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, (w:) C. Banasiński [et al.] (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006.

³³ R. Stankiewicz, *Miedzy ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielania obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 1.

a do realizacji tych celów ustawodawca zarówno krajowy, jak i unijny zastosował inne środki i metody³⁴.

Takie stanowisko potwierdza także orzecznictwo ukształtowane w konsekwencji sądowej kontroli kompetencji Prezesa URE dotyczącej zatwierdzania taryf przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne i ewentualnego stosowania przez to przedsiębiorstwo praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen. Sąd Najwyższy wypowiedział się jednoznacznie, że takie praktyki nie mogą mieć miejsca i nie mogą zostać stwierdzone w przypadku stosowania taryf zatwierdzonych przez Prezesa URE. Co więcej, wyłączona jest w tym zakresie kompetencja Prezesa UOKiK do prowadzenia postępowania na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³⁵.

Przechodząc do celu regulacji i klauzuli generalnej równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, należy wskazać, że taki cel regulacji sektorowej jest konieczny z powodu braku równowagi pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi oraz odbiorcami paliw i energii spowodowany poziomem rozwoju rynków energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła. Charakterystyka tych rynków (liczba podmiotów, ich siła rynkowa) sprawia, że obarczone są ryzykiem występowania zachowań monopolistycznych, czy też naruszających zbiorowe interesy konsumentów³⁶. Należy też zauważyć, że przedsiębiorstwa energetyczne są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w formie spółek prawa handlowego, a tym samym są nie tylko uprawnione, lecz wręcz zobowiązane do osiągania zysku, który jest celem zarówno wspólników lub udziałowców lub akcjonariuszy, jak i osób będących członkami organów zarządzających tymi podmiotami. Po drugiej stronie znajdują się odbiorcy paliw i energii ze zróżnicowaną sferą preferencji, obejmującą przede wszystkim uzyskanie dostępu do relatywnie taniej i dostarczanej w niezakłócony sposób energii. Odbiorcy energii tylko w części rynku są podmiotami profesjonalnymi, prowadzącymi działalność gospodarczą, a więc odbiorcami końcowymi energii i paliw, od których przepisy wymagają szczególnej, zwiększonej staranności ze względu na występowanie w obrocie gospodarczym jako podmioty profesjonalne. Większą liczebnie grupę stanowią odbiorcy paliw i energii w gospodarstwach domowych, którzy zgodnie z przepisami nie korzystają z domniemania profesjonalizmu w obrocie. Wyrazem realizacji zasady równoważenia interesów jest m.in. istnienie przepisów nakładających na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązki związane z ochroną odbiorcy oraz świadczeniem usług użyteczności

³⁴ Specyfiką regulacji sektorowej jest działanie organu sektorowego *ex-ante*, w przypadku natomiast organu antymonopolowego jest to działanie *ex-post*.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2004 r., III SK 48/04, OSNP 2005, nr 10, poz. 151.

³⁶ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo...*, komentarz do art. 1 za: M. Dietl, *Analiza ekonomiczna rynku energii elektrycznej w latach 2007–2008*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2009, nr 6.

publicznej (Public Service Obligations)³⁷. W przepisach ustawy – Prawo energetyczne ustawodawca wyraźnie wskazuje cel regulacji i cel dla organu regulacyjnego w postaci równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Cel ten jest szczególnie wyraźny i istotny w przypadku instytucji zatwierdzania taryf przez Prezesa URE (art. 45–49 ustawy – Prawo energetyczne).

Należy także wskazać, że Prezes URE jako organ administracji publicznej prowadzi postępowania administracyjne zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne), dlatego obok przepisów prawa materialnego w prowadzonym postępowaniu organ regulacyjny zawsze powinien uwzględnić także klauzulę interesu społecznego i słusznego interesu obywateli zawartą w art. 7 k.p.a.

Stosownie do art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie definiują pojęcia interesu społecznego ani pojęcia słusznego interesu obywateli. Są to pojęcia niedookreślone, co powoduje, że o ich zakresie decyduje organ orzekający w danej sprawie, który musi się wykazać przy tym dużą ostrożnością. Artykuł 7 k.p.a. nie określa wzajemnej relacji dwóch wskazanych wartości ani nie przesądza, która z nich jest bardziej relewantna. Takie uregulowanie powoduje, że organ sam we własnym zakresie musi każdorazowo dokonać wartościowania obu interesów i podjąć słuszne rozstrzygnięcie, co następnie musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji³⁸.

W odniesieniu do wzajemnej relacji dwóch wskazanych w art. 7 k.p.a. wartości (interesów) Sąd Najwyższy stwierdził, że: „1) W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa (...). Obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez

³⁷ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo...*, komentarz do art. 1.

³⁸ F. Elżanowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

prawo formach. Nie jest natomiast zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów administracji, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza taką procedurą i w formach jej nieznanymi, powoduje to bowiem stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami”³⁹.

Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organ administracji zobowiązany jest do wyważenia ciężaru relacji pomiędzy interesem obywateli i interesem społecznym. W momencie kolizji pomiędzy nimi ograniczeniu podlegać będzie słuszny interes obywateli, ale tylko w zakresie, w jakim narusza on interes społeczny. Organ musi zatem zachować proporcję pomiędzy celem interesu społecznego i zakresem ograniczenia słusznego interesu obywateli⁴⁰.

Ponadto, jak słusznie wskazuje Z. Janowicz, komentując art. 7 k.p.a., kolizja może zachodzić nie tylko pomiędzy interesem społecznym a indywidualnym, ale także między dwoma interesami społecznymi (publicznymi) różnej rangi⁴¹ i ten wątek zostanie podjęty w dalszej części publikacji.

Podsumowując, należy uznać, że interes publiczny jako klauzula w rozumieniu prawnym nie została zdefiniowana wprost w ustawie sektorowej, jaką jest ustawa – Prawo energetyczne. Ponadto także art. 7 k.p.a., do którego stosowania obowiązany jest Prezes URE, nie zawiera pojęcia klauzuli interesu publicznego, tylko klauzulę interesu społecznego, którą ustawodawca karze równoważyć ze słusznym interesem obywateli. Jak już wskazano powyżej, w literaturze uznaje się, że klauzulę interesu społecznego w art. 7 k.p.a. można utożsamiać z klauzulą interesu publicznego.

W praktyce Prezes URE, zobowiązany do stosowania procedury objętej Kodeksem postępowania administracyjnego, stosuje klauzulę generalną interesu społecznego (publicznego) oraz uzasadnionego interesu obywateli, która określa cele regulacji sektorowej wskazane w ustawie – Prawo energetyczne, tj.: tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. W zależności od prowadzonego postępowania organ regulacyjny powinien położyć akcenty na te cele, które mają

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181.

⁴⁰ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57, oraz z dnia 13 listopada 2015 r., I OSK 721/14, Legalis.

⁴¹ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) *idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 72.

szczególne znaczenie w konkretnej sprawie. Jednocześnie wybranym celem regulacji sektorowej określonym w ustawie – Prawo energetyczne, jak np. promowanie konkurencji i przeciwdziałanie skutkom naturalnych monopolii na rynku energetycznym, należy przyznać pierwszeństwo w przypadku kolizji z regulacjami antymonopolowymi w tym zakresie.

2. RELACJA POMIĘDZY PRZESŁANKĄ INTERESU PUBLICZNEGO A PRZESŁANKĄ OCHRONY INTERESU ODBIORCÓW ORAZ OCHRONY INTERESU PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH W DZIAŁANIACH PREZESA URE NA PRZYKŁADZIE DECYZJI W PRZEDMIOCIE ZATWIERDZANIA TARYF

Kluczowym zagadnieniem dla właściwego funkcjonowania organów administracji publicznej, w tym także dla organów regulacji sektorowej, jest nie tylko działanie na podstawie i w granicach przepisów prawa, ale również umiejętność wyważenia poszczególnych racji, jeżeli regulacje pozostawiają organowi administracji co najmniej minimalny zakres swobody. Regulacja sektorowa, jaką jest regulacja sektora energetycznego niewątpliwie charakteryzuje się wysokim stopniem uznania administracyjnego, która przyjmuje tu, jak wskazuje się w literaturze, postać uznania regulacyjnego⁴². Należy w tym miejscu podkreślić, że uznanie regulacyjne nie może oznaczać dowolności w działaniu organu regulacyjnego.

W przypadku właściwości i kompetencji Prezesa URE oraz regulacji rynku energetycznego interes publiczny, który jest uszczegółowiony w postaci wartości i celów, które zostały omówione powyżej, jest tylko jedną z klauzul generalnych, które są stosowane przez organ regulacyjny. Na przykładzie omówienia poszczególnych instytucji regulacji sektorowej w energetyce można lepiej zaobserwować, jakie klauzule generalne bierze pod uwagę Prezes URE w konkretnych postępowaniach.

Istotną i charakterystyczną dla analizy stosowania przez Prezesa URE klauzul generalnych w procesie stosowania prawa, będącego jednocześnie regulacją na rynku⁴³, jest regulacja cenowa w postaci instytucji taryfowania.

Obowiązek taryfowy jest jednym z prawnych instrumentów regulacji sektora energetycznego, który znacznie ogranicza konstytucyjną swobodę działal-

⁴² Analiza definicji i instytucji uznania regulacyjnego oraz samej regulacji jest poza zakresem niniejszego artykułu. Szeroko na ten temat: W. Hoff, *Prawny model ...*, s. 57–152, i cytowana tam literatura; F. Elżanowski, *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa...*, s. 23–35; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 38–41.

⁴³ Zgodnie z art. 3 pkt 15 ustawy – Prawo energetyczne regulacja to „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”.

ności gospodarczej na tym rynku. Powszechność dostępu do usług użyteczności publicznej jest determinowana w dużej mierze ich ceną. Poziom cen wykraczający ponad możliwości finansowe przeciętnego odbiorcy może wyłączyć powszechną dostępność usługi użyteczności publicznej. Na rynkach konkurencyjnych gra popytu i podaży stanowi optymalny mechanizm cenotwórczy. Konsumenci określonych dóbr otrzymują produkt po najniższej możliwej cenie, uwzględniającej koszty wytworzenia i zarobkowy charakter działalności gospodarczej. Na rynku energetycznym, rozumianym przede wszystkim jako rynek energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła, funkcjonowanie rynkowego mechanizmu konkurencji jest wysoce niedoskonałe, a w segmentach „sieciowych” przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej czy gazu, czy na rynku ciepła systemowego mamy do czynienia z monopolem naturalnym.

W związku z tym rynek energetyczny jest rynkiem regulowanym, w tym przede wszystkim w zakresie ustalania cen. Ceny nośników energii w postaci taryf są zatwierdzane przez Prezesa URE, jako krajowego regulatora rynku. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne do zakresu działania Prezesa URE należy zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach oraz ustalanie zwrotu z kapitału zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy – Prawo energetyczne. Należy przy tym podkreślić, że decyzje taryfowe wydawane przez Prezesa URE muszą uwzględniać cele prawa energetycznego wyrażone przede wszystkim w art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne oraz w innych przepisach tej ustawy i aktach wykonawczych.

Regulacja taryfowa, podobnie jak inne przepisy ustawy – Prawo energetyczne, ma za zadanie realizację celów ustawy zawartych w art. 1 ust. 2, którymi są w tym przypadku przede wszystkim przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Na przykład na rynku ciepła systemowego poddanemu szczególnie ścisłej regulacji konieczna jest taka realizacja tych celów, aby uwzględniać ich wypadkową wynikającą ze specyfiki i roli produktu, którym jest ciepło systemowe jako dobro użyteczności publicznej, które powinno być dostępne dla wszystkich jego odbiorców, co w szczególności oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, czyli utrzymywania infrastruktury w gotowości, rozwój rynku i optymalizację ceny, co nie oznacza jej minimalizacji kosztem interesów dostawców nośników energii.

Zgodnie z kluczowym przepisem art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne taryfy należy kalkulować w sposób zapewniający m.in.:

1) pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami gazowymi i energią oraz magazynowania,

skraplania lub regazyfikacji paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność;

2) pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań;

3) ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat.

Szczegółową regulację kształtowania i kalkulacji taryf określają przepisy art. 45 ust. 1a–6 ustawy – Prawo energetyczne oraz przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie upoważnień zawartych w art. 46 ustawy – Prawo energetyczne, których szczegółowa analiza znajduje się poza zakresem niniejszej publikacji.

Jak wskazuje się w literaturze, celem wprowadzenia obowiązku taryfowego jest pogodzenie dwóch wartości: umożliwienia przedsiębiorstwu energetycznym osiągnięcia rentowności i godziwego zysku oraz ustalenia stawek na poziomie możliwie najniższym⁴⁴, co ma chronić interes odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Niezbędność wprowadzenia taryf wynika z troski ustawodawcy o odbiorców końcowych w warunkach braku lub ograniczonej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi. Tym samym, należy zgodzić się z poglądem, że mechanizm zatwierdzania taryf wywołuje kolizję pomiędzy ochroną interesów odbiorców a pozostałymi celami ustawy – Prawo energetyczne⁴⁵.

Ponadto, jak zasadnie wskazuje się w orzecznictwie sądowym, obowiązek równoważenia interesów stron (tzn. przedsiębiorstwa energetycznego i odbiorców) oznacza, że interesy żadnej z nich nie mogą mieć w procesie zatwierdzania taryfy przez Prezesa URE pierwszeństwa⁴⁶. Co także istotne, z uwagi na brak legitymacji prawnej odbiorcy do bycia stroną w postępowaniu w przedmiocie zatwierdzenia taryfy (brak interesu prawnego, aby być stroną takiego postępowania zgodnie z art. 28 k.p.a.) to Prezes URE reprezentuje w nim interes odbiorców, a jego podstawowym celem jest ochrona interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen⁴⁷.

Ustawodawca, przez przepis art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, nakazuje kalkulować taryfę w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego w wyszczególnionym w tym przepisie zakresie, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność. Taryfa powinna zatem zapewnić

⁴⁴ A. Walszek-Pyziół, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 307.

⁴⁵ A. Walszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 69.

⁴⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2001 r., V SA 3718/00, ONSA 2002, nr 3, poz. 124.

⁴⁷ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 127–128.

przedsiębiorstwu rentowność prowadzonej działalności gospodarczej, co wynika ze wskazanych wyżej przepisów ustawy oraz orzecznictwa⁴⁸.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że nadmierna presja ze strony organu regulacyjnego na obniżanie stawek cen i opłat może prowadzić do niekorzystnych skutków dla gospodarki i rynku regulowanego w średnim i długim horyzoncie czasu, w postaci ograniczonych inwestycji w sektorze energetycznym.

Podsumowując, należy wskazać, że w przypadku instytucji taryfowania klauzula szeroko pojętego interesu publicznego wyrażana poprzez cele regulacji ustawy – Prawo energetyczne (art. 1 ust. 2) wyraża się właśnie w równoważeniu interesów podmiotów rynku energetycznego – przedsiębiorców energetycznych wnioskujących o zatwierdzenie taryfy oraz odbiorców paliw i energii, co należy zakwalifikować jako realizację interesu publicznego (społecznego) w tym konkretnym postępowaniu. Prezes URE poprzez wydawanie decyzji o zatwierdzaniu bądź odmowie zatwierdzania taryf powinien wyważyć interesy poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych oraz interesy odbiorców paliw i energii, co wpisuje się w cel równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw oraz energii określony w art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne. Nie można jednak uznać, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zatwierdzania taryf Prezes URE kieruje się wyłącznie klauzulą interesu publicznego *sensu largo*, ponieważ nie wynika to ani z przepisów ogólnych ustawy – Prawo energetyczne, ani z przepisów szczególnych dotyczących taryfowania (art. 45–49 ustawy – Prawo energetyczne). Przypomnijmy, że definicja interesu publicznego nie została sformułowana na gruncie ustawy – Prawo energetyczne. W ustawie tej mamy natomiast uszczegółowione klauzule będące celami samej ustawy, jak również regulacji rynku. Interesy przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw i energii są tymi ogólnymi klauzulami, które ma na uwadze Prezes URE w procesie zatwierdzania taryf i które składają się na interes publiczny rozumiany jako równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw. Ponadto na aspekt realizacji celu publicznego w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzania taryf składa się dodatkowo element zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (bezpieczeństwa dostaw paliw i energii dla wszystkich odbiorców), bowiem zgodnie z celem i treścią przepisów ustawy – Prawo energetyczne tylko paliwa i energia, które zgodnie z przepisami podlegają taryfowaniu, mogą być zgodnie z przepisami dostarczane do odbiorców po zatwierdzeniu cen i stawek opłat w postaci decyzji w przedmiocie zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE (zapewnienie powszechnej dostępności paliw i energii po akceptowalnej cenie). Analizowane powyżej aspekty pokazują charakterystykę i specyfikę regulacji sektorowej oraz są wskazówkami, że jako przepisy szczególne, przepisy ustawy – Prawo energetyczne jako regulacja szczególna powinny być stosowane w pierwszej kolejności, jeżeli mamy do czynienia

⁴⁸ M.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 1234/00, LEX nr 75258.

z potencjalną kolizją przepisów zawierających klauzulę interesu publicznego w treści różnych aktów prawnych, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów postępowania administracyjnego uregulowanego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

PRZESŁANKA INTERESU PUBLICZNEGO W DZIAŁANIACH PREZESA UOKiK

1. OCHRONA INTERESÓW PRZEDSIĘBIORCÓW I KONSUMENTÓW PODEJMOWANA W INTERESIE PUBLICZNYM

W przepisie art. 1 ust. 1 u.o.k.k. ustawodawca określił, że ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów jest podejmowana w interesie publicznym. Przepis ten stanowi odzwierciedlenie preambuły do ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów⁴⁹, która stanowiła: „W celu zapewnienia rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrony interesów konsumentów stanowi się, co następuje: (...)”. Przy uchwalaniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, która zastąpiła ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, umieszczenie preambuły w nowej ustawie uznano za niezasadne, ponieważ cele regulacji powinny wynikać z przepisów samej ustawy⁵⁰. W konsekwencji treść preambuły została włączona do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przywołana preambuła do ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów nie odwoływała się jednak literalnie do interesu publicznego. Pojęcie to zostało wprowadzone do prawodawstwa antymonopolowego dopiero na mocy przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nie oznacza to jednak, że przed wejściem w życie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów interes publiczny nie stanowił przesłanki wyznaczającej granicę kompetencji Prezesa UOKiK do podejmowania określonych działań. Wskazywało na to zarówno orzecznictwo sądu antymonopolowego (wyroki Sądu Antymonopolowego: z dnia 24 stycznia 1991 r., XV Amr 8/90, „Wokanda” 1992, nr 2, poz. 39, oraz z dnia 29 grudnia 1993 r., Amr 42/93, „Wokanda” 1994, nr 5, s. 56), jak i Sądu Najwyższego, który stwierdził, że ustawa

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 52, poz. 547, z późn. zm.

⁵⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk sejmowy III kadencji nr 1996, https://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja3/projust_all3.htm (dostęp: 21.09.2021 r.).

o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów znajdowała zastosowanie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony był interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1271/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13). Poglądy te podzielała również doktryna⁵¹. Należy zatem uznać, że zawarta w przepisie art. 1 ust. 1 u.o.k.k. przesłanka interesu publicznego stanowi wyrażenie *explicite* już uprzednio istniejącej normy prawnej, a dorobek orzecznictwa i doktryny powstały na kanwie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów w zakresie wykładni pojęcia interesu publicznego pozostaje w całości aktualny⁵².

Interes publiczny stanowi nadrzędny cel regulacji antymonopolowej – jej zadaniem jest ochrona konkurencji jako istotnego powiązanego z ideą wolnego rynku mechanizmu systemu gospodarczego, konkurencyjnej struktury rynku, zabezpieczenie wolności (swobody działania) przedsiębiorców, a także ochrona interesów konsumentów⁵³. Mechanizm konkurencji na podstawie regulacji antymonopolowej nie jest jednak celem samym w sobie – na gruncie obowiązujących przepisów ochronie podlega bowiem konkurencja rozumiana jako proces prowadzący do zwiększenia poziomu dobrobytu konsumentów. Jak wskazuje się w doktrynie, opowiedzenie się za skutkowym (przedmiotowym) pojmowaniem konkurencji jest zasadne przede wszystkim dlatego, że sprowadza ustawę antymonopolową do instrumentu – niejako bezpośredniej – ochrony wartości, dla jakich jest (powinna być) stosowana (egzekwowana), tj. sprzyjaniu ekonomicznemu dobrobytowi konsumentów⁵⁴. Natomiast Prezes UOKiK jako organ antymonopolowy obowiązany jest być rzecznikiem tego interesu zarówno w toku postępowania, jak i przy wydawaniu decyzji administracyjnej, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej⁵⁵.

Istotną dyrektywę odnośnie do wykładni pojęcia interesu publicznego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01⁵⁶ – powinno być ono interpretowane „przez pryzmat aksjologii ustawodawstwa antymonopolowego, a nie w sposób wąski i mechaniczny”. Dyrektywa ta została potwierdzona przez Prezesa UOKiK w decyzji z dnia 24 sierpnia 2009 r.⁵⁷.

⁵¹ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 1–2.

⁵² C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.

⁵³ J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 1994, s. 19.

⁵⁴ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX/el. 2014, komentarz do art. 1.

⁵⁵ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 2001 r., XVII Ama 2/01, Dz.Urz. UOKiK z 2002 r., nr 1, poz. 47; C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa..., passim*.

⁵⁶ LEX nr 137525.

⁵⁷ Nr RBG-9/2009, Dz.Urz. UOKiK nr 4, poz. 28.

2. INTERES PUBLICZNY JAKO WARUNEK *SINE QUA NON* PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ PRZEZ PREZESA UOKiK

Zagadnienie, czy interes publiczny stanowi warunek *sine qua non* podejmowania działań przez Prezesa UOKiK, zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie sądów. W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 83/05⁵⁸, Sąd Najwyższy stwierdził, że właśnie z uwagi na interes publicznoprawny nie każda praktyka ograniczająca konkurencję musi zakończyć się decyzją Prezesa UOKiK wydaną na podstawie art. 9 u.o.k.k. Teza ta została rozwinięta w kolejnych orzeczeniach. W wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07⁵⁹, Sąd Najwyższy po dokonaniu obszernej analizy dotychczasowego orzecznictwa, przede wszystkim Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznał, że przesłanka naruszenia interesu publicznego pozwala organowi antymonopolowemu dokonywać swoistej selekcji spraw, w których podjąć interwencję. Rozważając, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania, a następnie – po jego przeprowadzeniu – wydając odpowiednią decyzję, organ antymonopolowy musi wskazać, na czym polegał interes publiczny w podjęciu interwencji w odniesieniu do konkretnej praktyki, której postępowanie dotyczyło.

Brak wypełnienia działaniem organu antymonopolowego w danej sprawie przesłanki ochrony interesu publicznego skutkuje wyłączeniem danej sprawy spod jego kognicji. Najwyraźniejszą egzemplifikację stanowią tu sprawy o charakterze indywidualnym, stanowiące jednostkowe zachowania dotyczące określonego podmiotu, jako niespełniające warunku interesu publicznego. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1271/98⁶⁰, jednostkowe zachowanie się dotyczące określonej osoby przy jednoczesnym odmiennym zachowaniu się w stosunku do innych osób w takim samym stanie faktycznym nie jest praktyką naruszającą interes publicznoprawny. Podobnie należy przyjąć, że przesłanka ochrony interesu publicznego nie będzie spełniona również w stosunku do zachowań, które nie mają i nie mogą mieć wpływu na sytuację konsumentów.

Zatem Prezes UOKiK może podjąć działanie wyłącznie w przypadku stwierdzenia, że określone zachowanie (działanie bądź zaniechanie) przedsiębiorcy narusza interes publiczny. W kontekście tej tezy należy zatem rozważyć, jakie inne kategorie spraw są również wyłączone spod kognicji Prezesa UOKiK z uwagi na brak spełniania przesłanki interesu publicznego. W szczególności przedmiotem dalszych rozważań będzie kwestia, czy kognicji Prezesa UOKiK podlegają sprawy objęte jurysdykcją Prezesa URE, w których to sprawach przesłanka interesu publicznego stanowi również przesłankę działania Prezesa URE. Innymi słowy, czy w sytuacji, gdy w danej sprawie przesłanka interesu

⁵⁸ LEX nr 369165.

⁵⁹ OSNP 2009, nr 19–20, poz. 272.

⁶⁰ OSNC 2002, nr 1, poz. 13.

publicznego została zrealizowana działaniem innego organu regulacyjnego, to nie jest już objęta kompetencją Prezesa UOKiK.

RELACJA POMIĘDZY PRZESŁANKĄ INTERESU PUBLICZNEGO W DZIAŁANIACH PREZESA URE I PREZESA UOKiK

Niewątpliwie każdy organ regulacyjny jest ustawowo powołany do realizacji interesu publicznego, co w sprawach usytuowanych na styku jurysdykcji dwóch lub więcej organów regulacyjnych może powodować kolizję pomiędzy sposobem wypełnienia tej przesłanki. Do tego rodzaju kolizji może dojść również pomiędzy działaniami podejmowanymi przez Prezesa URE a działaniami podejmowanymi przez Prezesa UOKiK.

Kompetencje obydwu wskazanych organów regulacyjnych obejmują dobro, jakim jest konkurencja na rynku energii, przy czym Prezes URE powołany jest do pełnienia tej funkcji przede wszystkim *ex ante*, tj. do tworzenia i ochrony warunków funkcjonowania mechanizmu konkurencji na rynku regulowanym, a Prezes UOKiK do ochrony funkcjonującego w warunkach wolnorynkowych mechanizmu konkurencji (działania *ex post*). Do wspomnianej kolizji między działaniem podejmowanym przez Prezesa URE i Prezesa UOKiK może dojść przede wszystkim na kanwie postępowań, których przedmiotem są taryfy i opłaty podlegające procesowi taryfowemu, w których to postępowaniach (jak wskazano powyżej) Prezes URE ma obowiązek uwzględnić wszelkie aspekty związane konkurencją na danym rynku energii lub paliw, jak również takie cele jak i przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Z uwagi na omówione elementy interesu publicznego, którymi obowiązany jest kierować się Prezes URE w swoich działaniach, postępowania taryfowe oraz stosowanie przez przedsiębiorstwo energetyczne już zatwierdzonej taryfy stanowią przykład sytuacji, w których może dochodzić do kolizji między działaniem Prezesa URE i Prezesa UOKiK ze względu na sposób podejścia obu tych organów do pojęcia interesu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że źródłem takiej kolizji jest nie tyle działanie Prezesa URE, który ustawowo odpowiada za proces taryfowy, ile działania podejmowane przez Prezesa UOKiK odnoszące się do taryf i opłat podlegających procesowi taryfowemu wynikające z niewłaściwego sposobu definiowania pojęcia interesu publicznego polegającego na pominięciu w tej definicji specyficznych dla danego rynku regulowanego celów oraz brak właściwego rozeznania specyfiki danego rynku w kontekście zagadnień związanych z konkurencją.

Realizacja interesu publicznego przez Prezesa UOKiK ukierunkowana jest na ochronę konkurencji rozumianą jako ochronę interesów konsumentów, natomiast

ustawowy zakres interesu publicznego wyznaczony przez ustawodawcę Prezesowi URE jest znacznie szerszy – obejmuje „tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii” (art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne). Zakres elementów składających się na interes publiczny, które jest obowiązany realizować Prezes URE, jest nie tylko znacznie szerszy niż aspekty uwzględniane przez Prezesa UOKiK, ale również inkorporuje wszystkie aspekty związane z konkurencją, w tym jej ochronę konkurencji na rynkach poddanych regulacji, w tym w szczególności ścisłej regulacji taryfowej, Prezes URE obowiązany jest zatem uwzględniać pełen obraz rynku energii i równoważyć jego różnorodne aspekty, które z punktu widzenia interesu publicznego są równorzędnie istotne. Równoważenie wskazanych wartości jest kluczowym zadaniem Prezesa URE jako organu regulacyjnego, zwłaszcza że wartości te częstokroć ze sobą kolidują, jak choćby ochrona środowiska wymagająca znacznych nakładów finansowych na modernizację i budowę jak najefektywniejszych źródeł wytwarzania energii elektrycznej z interesem odbiorców końcowych, którzy zainteresowani są w ponoszeniu jak najniższych kosztów energii. Ochrona konkurencji została wskazana przez ustawodawcę jako jeden z celów działania Prezesa URE właśnie z uwagi na konieczność jej uwzględnienia w procesie równoważenia poszczególnych aspektów interesu publicznego i nie powinna być interpretowana w oderwaniu od tych aspektów.

Z perspektywy całości systemu prawnego niedopuszczalna jest również sytuacja, w której jeden organ regulacyjny dokonywałby weryfikacji, czy kwestionował sposób realizacji ustawowych kompetencji przez inny organ regulacyjny. Niezależność jest cechą immanentnie związaną ze statusem organu regulacyjnego jako takiego. Jeśli więc dana sprawa administracyjna mieści się w kognicji Prezesa URE i została przez niego rozstrzygnięta, należy uznać, że odbyło się to z uwzględnieniem ochrony konkurencji i że sprawa ta (w zakresie wyznaczonym granicami sprawy administracyjnej) nie podlega już kompetencji Prezesa UOKiK.

Prezes URE zapewnia zatem realizację interesu publicznego w zakresie określonym w ustawie – Prawo energetyczne i interes ten nie może być w tym zakresie rozumiany odmiennie przez inny organ regulacyjny na gruncie innej ustawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do naruszenia spójności aksjologicznej systemu prawa, a w praktyce powodowałoby spory kompetencyjne pomiędzy Prezesem UOKiK a Prezesem URE. Nie jest przy tym możliwe oderwanie się od kwestii aksjologii przy dokonywaniu wykładni klauzuli generalnej, jaką jest odesłanie do interesu publicznego. W szczególności organ antymonopolowy nie powinien dokonywać odmiennej interpretacji sposobu realizacji (lub

naruszenia) interesu publicznego rozumianego jako ochrona interesów konsumentów i przedsiębiorców w sytuacjach, które zostały poddane pod rozstrzygnięcie Prezesa URE w ramach realizowanej przez niego ochrony interesów odbiorców końcowych i przedsiębiorstw energetycznych. Nie mamy tu do czynienia ze sprzecznością brzmienia przepisów, lecz z potencjalną sprzecznością w zakresie rozumienia i stosowania przesłanki interesu publicznego. W tym kontekście (w zakresie realizacji interesu publicznego) należy przyznać priorytet sektorowemu organowi regulacyjnemu (Prezesowi URE), a nie organowi antymonopolowemu. Należy zatem postawić tezę, że w zakresie realizacji interesu publicznego regulacja prawna określająca kompetencje Prezesa URE stanowi *lex specialis* względem regulacji kompetencji Prezesa UOKiK – tylko przy takim podejściu sprzeczność ta nie zachodzi, a spójność aksjologiczna zostaje zachowana.

Skoro dana decyzja wydawana przez Prezesa URE realizuje interes publiczny w zakresie właściwym dla tego regulatora, to nie może ona jednocześnie stanowić naruszenia z punktu widzenia interesu publicznego w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W konsekwencji należy uznać, że jeśli dane działanie Prezesa URE (wydanie decyzji administracyjnej) realizowało, zgodnie z ustawą, interes publiczny (i utrzymało się przy tym w obrocie prawnym, nie zostało uchylone itd.), to wyłącza ono tym samym możliwość podjęcia działania przez Prezesa UOKiK uwarunkowanego koniecznością ochrony tegoż interesu publicznego.

Kwestia realizacji interesu publicznego przez Prezesa UOKiK w relacji do innych aspektów interesu publicznego była przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 27 listopada 2014 r., III SK 21/14⁶¹, Sąd Najwyższy wypowiedział się w kwestii kolizji pomiędzy ochroną konkurencji a innymi wartościami istotnymi z punktu widzenia interesu publicznego: „Względ na inne wartości, które mogą kolidować z potrzebą ochrony konkurencji w ramach koncepcji interesu publicznego może także wpływać na możliwość stosowania przewidzianych w u.o.k.i.k. przesłanek usprawiedliwiających niezastosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję”. Cytowana teza rozciąga się również na inne działania podejmowane przez Prezesa UOKiK, nie tylko w zakresie zakazu porozumień ograniczających konkurencję: „Skoro zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.k.i.k. ustawa chroni konkurencję w interesie publicznym, mogą zdarzyć się takie stany faktyczne, które będą podważały sens interwencji Prezesa Urzędu”.

Powyższa teza znajduje odzwierciedlenie w decyzjach wydawanych przez Prezesa UOKiK. „W sytuacji zatwierdzenia przez Prezesa URE w drodze prawomocnej decyzji taryfy dla ciepła należy przyjąć, że taryfa ta zapewnia ochronę interesów odbiorców, w tym konsumentów przed nieuzasadnionym poziomem cen. Tym samym na straży interesów odbiorców stoi Prezes URE, który

⁶¹ LEX nr 1565780.

w procesie zatwierdzania taryfy czuwa, aby stawki cen i opłat zawartych w taryfie uwzględniały zarówno interesy przedsiębiorstwa ciepłowniczego, jak i jego kontrahentów” – stwierdził Prezes UOKiK w decyzji z dnia 30 marca 2003 r., Nr RKT-11/2003⁶².

Konsekwencją stwierdzenia, że zatwierdzenie taryfy przez Prezesa URE realizuje interes publiczny, jest wniosek, że taryfa zatwierdzona przez Prezesa URE nie podlega ocenie przez organ antymonopolowy w żadnym aspekcie. Jak potwierdzają decyzje Prezesa UOKiK, „Organ antymonopolowy nie jest uprawniony do kwestionowania zachowania przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie stosowanych przez niego cen i stawek opłat, jeśli ceny te i stawki zawarte są w taryfie zatwierdzonej decyzją Prezesa URE” (tak Prezes UOKiK w decyzji z dnia 30 marca 2003 r., Nr RKT-11/2003, a także m.in. w decyzji z dnia 12 listopada 2001 r., Nr RKT-500-w-11/01/MF, oraz z dnia 14 września 2001 r., Nr RBG 36/2001).

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego: „Zarówno Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w postępowaniu odwoławczym od decyzji organu antymonopolowego, nie mogą kwestionować wysokości stawek opłat za dostawę ciepła wynikających z zatwierdzonej taryfy (w tym jej struktury i wysokości) jako materii będącej przedmiotem ostatecznej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”⁶³.

Odmienne stanowisko Prezes UOKiK zajął natomiast w decyzji z dnia 3 grudnia 2020 r., DOK-I.410.1.2019/PD/AG⁶⁴, stwierdzając, że zatwierdzenie taryfy przez Prezesa URE zarówno dla wytwórcy ciepła, jak i sprzedawcy, nie wyklucza możliwości zawarcia zabronionego porozumienia w zakresie ustalania cen: „Należy wskazać, że okoliczność, iż taryfy stosowane przez strony musiały być zatwierdzone przez Prezesa URE, nie wyklucza odpowiedzialności stron z tytułu naruszenia art. 6 u.o.k.k. i art. 101 TFUE. (...) Tym samym działanie polegające na uzgadnianiu struktury wniosków taryfowych nie było zdeterminowane przepisami prawa i świadczy o zawarciu ograniczającego konkurencję porozumienia”. Stwierdzenie to zawiera jednak oczywistą sprzeczność – taryfa zatwierdzana przez Prezesa URE jest niczym innym, jak decyzją, której przedmiotem jest wniosek taryfowy. Zgodnie zaś z obowiązującymi przepisami kompetencja Prezesa URE w zakresie zatwierdzania taryf nie jest ograniczona do mechanicznego zatwierdzania wniosków taryfowych przedsiębiorstw energetycznych, ale organ ten jest aktywnym uczestnikiem procesu ustalania taryf i ma kluczowy wpływ na

⁶² https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/274617A46603F0CCC1257EC-6007B8663?editDocument&act=Decyzja (dostęp: 17.10.2021 r.).

⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 27/04, OSNP 2005, nr 7, poz. 102.

⁶⁴ https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/AE2B22B8EB08F3E0C1258685002E-A226?editDocument&act=Decyzja (dostęp: 17.10.2021 r.).

wysokość przewidzianych w nich cen i stawek opłat. Świadczy o tym chociażby to, że zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne Prezes URE zobowiązany jest odmówić zatwierdzenia taryfy w sytuacji, gdy została ona ustalona niezgodnie z obowiązującymi zasadami, a przedsiębiorstwo energetyczne nie może stosować cen i stawek opłat, które nie zostały zatwierdzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Skoro zatem Prezes URE zatwierdził daną taryfę, to uznał tym samym, że wniosek złożony przez przedsiębiorstwo energetyczne realizuje interes publiczny rozumiany właśnie jako równoważenie interesów odbiorców końcowych i przedsiębiorstw energetycznych. Wyklucza to zatem możliwość stwierdzenia przez organ antymonopolowy, że wniosek taryfowy zatwierdzony przez organ regulacyjny narusza jednocześnie interes publiczny poprzez czyn z umowy cenowej z art. 6 u.o.k.k.

PODSUMOWANIE

Każde działanie Prezesa UOKiK musi być podejmowane w interesie publicznym – celem regulacji antymonopolowej jest ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w interesie publicznym. Interesem publicznym kieruje się również Prezes URE w swoich działaniach. Z mocy ustawy – Prawo energetyczne odpowiada on za rozwój konkurencji i przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Pojęcie interesu publicznego jest w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów ujęte bardzo ogólnie. Natomiast ustawa – Prawo energetyczne wskazuje precyzyjnie, jakie jego elementy Prezes URE ma brać pod uwagę każdorazowo przy podejmowaniu decyzji. Wiele jego działań ma na celu równoważenie interesu bezpieczeństwa energetycznego z ochroną interesu przedsiębiorstw energetycznych i ochroną interesu odbiorców, m.in. wydawanie decyzji o zatwierdzeniu taryf.

Prezes URE zapewnia w tym zakresie realizację interesu publicznego i nie może być on rozumiany odmiennie przez inny organ regulacyjny na gruncie innej ustawy. W przeciwnym wypadku stanowiłoby to naruszenie spójności aksjologicznej systemu prawa. W tym kontekście (w zakresie realizacji interesu publicznego) należy przyznać priorytet sektorowemu organowi regulacyjnemu (Prezesowi URE), a nie organowi antymonopolowemu. Nie mamy tu jednak do czynienia ze sprzecznością brzmienia przepisów, lecz z potencjalną sprzecznością w zakresie rozumienia i stosowania przesłanki interesu publicznego. Przepisy ustaw sektorowych stanowią więc w tym zakresie *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – tylko przy takim podejściu sprzeczność ta nie zachodzi.

W konsekwencji należy uznać, że jeśli dane działanie Prezesa URE (wydanie decyzji administracyjnej) realizowało, zgodnie z ustawą, interes publiczny (i utrzymało się przy tym w obrocie prawnym, nie zostało uchylone itd.), to wyłącza ono tym samym możliwość podjęcia działania przez Prezesa UOKiK uwarunkowanej koniecznością ochrony tegoż interesu publicznego.

REFERENCES

- Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40
- Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5
- Dietl M., *Analiza ekonomiczna rynku energii elektrycznej w latach 2007–2008*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2009, nr 6
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa–Toruń 2001
- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008
- Elżanowski F., (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna – prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008
- Elżanowski F., *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006
- Janowicz Z., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX/el. 14
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 2016, Vol. LXII, nr 2
- Leszczyński L., *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 k.p.a.*, (w:) A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006
- Leszczyński L., *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom. 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012

- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000
- Lissoń P., *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, (w:) C. Banasiński [et al.] (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932
- Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 1, LEX/el. 2016
- Rott-Pietrzyk E., *Klauzula generalna rozsądku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, (w:) *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Stankiewicz R., *Między ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielenia obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „*Ekonomia i Prawo*” 2012, nr 1
- Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 1994
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005
- Walaszek-Pyziół A., *Energia i prawo*, Warszawa 2002
- Walszek-Pyziół A., (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018
- Wiktorowska A., Wierzbowski M., (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007
- Wołpiuk W. J., *Dobro wspólne a interes publiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2006, z. 1
- Wyrzykowski M., „*Interes społeczny*” jako kategoria proceduralna, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” 1990, nr 1022
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*” 1993, Vol. 40
- Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991
- Ziębiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2012, nr 12