

Sygn. akt III SZP 2/14

## UCHWAŁA

Sąd Najwyższy w składzie:

Dnia 8 października 2014 r.

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa E.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki  
o stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej świadectwa pochodzenia,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 8 października 2014 r.,  
zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w  
Warszawie  
z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt VI ACz 749/14,

"Czy na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997  
roku - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. 1059) służy odwołanie do  
Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i  
Konsumentów od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki  
wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności uprzednio wydanej  
decyzji tego organu regulacyjnego?"

podjął uchwałę:

**Od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w  
przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji służy odwołanie  
do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i  
konsumentów (art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. -  
Prawo energetyczne, jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze  
zm. oraz art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c.).**

## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 28 maja 2014 r., VI ACz 749/14, Sąd Apelacyjny w Warszawie na podstawie art. 390 § 1 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia rozpoznawane zagadnienie prawne jako budzące poważne wątpliwości.

Zagadnienie to wyłoniło się przy rozpoznawaniu zażalenia E!

„ Spółki Akcyjnej z siedzibą w ; (dalej Spółka) na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów z dnia 17 grudnia 2013 r., XVII AmE 145/11, odrzucające odwołanie Spółki od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) z dnia 31 marca 2011 r. odmawiającej stwierdzenia nieważności uprzedniej decyzji Prezesa URE z dnia 28 marca 2008 r. umarzającej świadectwo pochodzenia z kogeneracji. Podstawę prawną decyzji Prezesa URE z 31 marca 2011 r. stanowiły art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i art. 158 § 1 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.). W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że przy wydawaniu decyzji z 28 marca 2008 r. nie naruszono w sposób rażący prawa, bowiem wykładnia art. 9a ust. 8d i 8e Prawa energetycznego nie jest jednolita w orzecznictwie. Odwołanie od decyzji z 31 marca 2011 r., które Spółka wniosła do Sądu Okręgowego zostało odrzucone z powołaniem się na niedopuszczalność drogi sądowej. Według Sądu Okręgowego, w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych uprzednio przez Prezesa URE, organ ten występuje w charakterze organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 k.p.a. Organ orzekający w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przeprowadza wyłącznie kontrolę prawidłowości samej decyzji i nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach stron (nie orzeka merytorycznie). Orzeczenie w kwestii stwierdzenia nieważności decyzji zapada w nowej (odrębnej) sprawie administracyjnej, przy czym od decyzji wydanej w takiej sprawie stronie przysługuje odwołanie lub wniosek o powtórne rozpatrzenie sprawy na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W decyzji z 31 marca 2011 r. Prezes URE - występujący zatem jako organ nadzoru - rozstrzygał nową

sprawę administracyjną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności własnej, wcześniejszej decyzji (wydanej na podstawie przepisów Prawa energetycznego). Oznacza to, że Prezes URE nie rozpoznawał sprawy z zakresu regulacji energetyki, w której rozstrzygnięcie byłoby poddane *kognicji* sądu powszechnego (art. 479<sup>46</sup> k.p.c.), lecz orzekał w sprawie, której istota polega na wzruszeniu ostatecznych decyzji administracyjnych w nadzwyczajnym trybie przewidzianym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzje wydawane na podstawie art. 156 k.p.a. mają charakter zbliżony do orzeczeń wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a więc nie zapadają w sprawach, w których Prezes URE orzekał na podstawie Prawa energetycznego. Z tej przyczyny - zdaniem Sądu Okręgowego - są one wyłączone spod *kognicji* sądów powszechnych. Przepisy art. 479<sup>1</sup> § 1 w związku z art. 479<sup>46</sup> k.p.c. przyznają sądom powszechnym kompetencje jedynie w zakresie rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji i postanowień Prezesa URE wydawanych w sprawach z zakresu energetyki (tych, w których Prezes URE działa w charakterze organu regulacyjnego). Natomiast w innych sprawach administracyjnych, w których rozstrzyga Prezes URE (a do nich zaliczają się sprawy rozpoznawane w trybie art. 156 k.p.a.) stosuje się przepisy art. 127 § 3 k.p.a. (ewentualnie art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a.). Według Sądu pierwszej instancji, skoro sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP), to takiej właśnie kontroli podlega Prezes URE działający w charakterze organ nadzoru w sprawie o stwierdzenie nieważności uprzedniej decyzji administracyjnej. W zażaleniu na postanowienie Sądu pierwszej instancji Spółka zarzuciła obrazę art. 199 § 1 pkt 1 w związku z art. 479<sup>47</sup> § 2 k.p.c., art. 184 Konstytucji RP, art. 1 k.p.c., art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. oraz art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego w związku z art. 177 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Według Spółki decyzja Prezesa URE odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji uprzednio wydanej przez ten organ podlega zaskarżeniu do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Według Sądu Apelacyjnego rozpoznającego zażalenie Spółki na postanowienie Sądu Okręgowego odrzucające odwołanie od decyzji Prezesa URE z 31 marca 2011 r., należy rozstrzygnąć, czy "formalny charakter" sprawy cywilnej

(sprawy "regulacyjnej") rozciąga się także na sprawę wszczętą wniesieniem odwołania od decyzji Prezesa URE wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności uprzedniej decyzji tego organu regulacyjnego. Powołując się na treść art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego, Sąd Apelacyjny wywiódł, że założeniem ustawodawcy było ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych w stosunku do decyzji i postanowień Prezesa URE. Sąd Apelacyjny zwrócił jednak uwagę, że postępowanie w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej ma charakter samodzielny i jego istota ogranicza się wyłącznie do ustalenia, czy kontrolowana decyzja została dotknięta jedną z kwalifikowanych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie regulacyjnej należącej do kompetencji Prezesa URE (art. 23 Prawa energetycznego). Podejmowane przez organ nadzoru czynności w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej są ukierunkowane wyłącznie na zbadanie, czy istnieją przesłanki zastosowania tej instytucji prawnej. To zaś stanowi przedmiot nowej sprawy administracyjnej, odrębnej wobec rozstrzygnięcia zawartego w decyzji poddawanej kontroli. W postępowaniu prowadzonym w tym szczególnym trybie organ rozpoznaje sprawę wyłącznie w granicach wyznaczonych przez art. 156 § 1 k.p.a. (nie rozpoznaje istoty sprawy). Tymczasem sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznający odwołanie od decyzji Prezesa URE może wydać orzeczenie co do istoty sprawy (art. 479<sup>53</sup> k.p.c.), a więc orzeczenie, którego treść odnosi się wprost do regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych. Możliwe jest zatem przyjęcie, że kontrola decyzji wydawanej przez Prezesa URE w postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 156 k.p.a. nie należy do kompetencji sądu powszechnego, lecz podlega właściwości sądu administracyjnego. Sąd Apelacyjny dodał, że na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ustawodawca w niektórych przypadkach (art. 81 i 82 tej ustawy) wyłączył wprost kontrolę sądów administracyjnych nad orzeczeniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej Prezes UOKiK). Tymczasem w Prawie energetycznym brakuje takich regulacji. Tym niemniej analiza art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego oraz art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. może prowadzić do wniosku, że

wymienione przepisy nie przewidują żadnych wyjątków od zasady domniemania właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach odwołań od decyzji Prezesa URE. To zaś przemawia za tezą, że decyzja Prezesa URE wydana w przedmiocie stwierdzenia nieważności uprzedniej decyzji tego organu podlega kontroli sądu powszechnego, a nie sądu administracyjnego.

Na posiedzeniu jawnym Sądu Najwyższego wyznaczonym w celu rozpoznania przedmiotowego zagadnienia pełnomocnicy procesowi obu stron wnieśli o udzielenie odpowiedzi twierdzącej na pytanie prawne Sądu drugiej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy problemu, wobec którego Sąd Najwyższy dotychczas nie zajął jeszcze wyraźnego stanowiska w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kwestia dopuszczalności drogi sądowej w sprawach zainicjowanych wniesieniem odwołania od decyzji Prezesa URE wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tego organu regulacyjnego zasadniczo nie była podnoszona (wprost) w orzecznictwie sądów powszechnych. Wyjątek w tym względzie stanowi rozstrzygnięcie Sądu Antymonopolowego zawarte w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2000 r., XVII Amo 2/00 (LEX nr 56430), w którym stwierdzono, że skoro Sąd Antymonopolowy nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezesa URE w rozumieniu art. 157 § 1 w związku z art. 156 k.p.a., to nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE; natomiast do kompetencji tego Sądu należy rozpoznanie odwołania od decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE na podstawie przepisów Prawa energetycznego. Do tej pory do Sądu Najwyższego wpłynęła jedna skarga kasacyjna w sprawie dotyczącej odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa URE zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej, przy czym postanowieniem z dnia 5 grudnia 2013 r., III SK 22/13 (LEX nr 1408194) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia jej do rozpoznania. W sprawie tej spór pomiędzy stronami dotyczył kwestii, czy przedsiębiorstwu energetycznemu przysługuje

legitymacja czynna do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa URE. Sytuacja procesowa przedstawiała się w niej następująco. Prezes URE wydał decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności swojej wcześniejszej decyzji zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej, Sąd Okręgowy w Warszawie - sąd ochrony konkurencji i konsumentów oddalił odwołanie od tej decyzji (a więc orzekł co do istoty sprawy), a Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację przedsiębiorstwa energetycznego od wyroku Sądu pierwszej instancji. Można więc wnioskować, że w tym przypadku sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy (w ramach przedsądu) - pośrednio - uznały dopuszczalność drogi sądowej (w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi) w sprawie przeciwko Prezesowi URE o stwierdzenie nieważności jego uprzedniej decyzji.

Można również nadmienić, że postanowieniem z dnia 24 września 2013 r., III SK 7/13, (LEX nr 1380980) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, w której odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez ten organ. Również i w tej sprawie dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym nie była kwestionowana, a w sądach obu instancji zapadły orzeczenia rozstrzygające sprawę co do *meritum*. Warto też zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy w kilku dotychczasowych orzeczeniach - pośrednio - dopuszczał możliwość zaskarżenia do sądu ochrony konkurencji i konsumentów decyzji Prezesa URE opartych na przepisie art. 155 k.p.a., a więc decyzji wydawanych również w nadzwyczajnym trybie uchylania (zmian) ostatecznych decyzji administracyjnych (por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 15 czerwca 2004 r., III SZP 2/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 132 oraz wyroki z dnia 14 stycznia 2009 r., III SK 23/08, LEX nr 510249; z dnia 10 czerwca 2009 r., III SK 42/08, OSNP 2011 nr 7-8, poz. 115; z dnia 9 marca 2011 r., III SK 37/10, OSNP 2012 nr 9-10, poz. 130 i z dnia 26 listopada 2012 r., III SK 7/12, LEX nr 1267167).

Analizę przedstawionego przez Sąd Apelacyjny problemu prawnego należy rozpocząć od stwierdzenia, że zgodnie z art. 177 Konstytucji RP sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Ta regulacja ustrojowa

zakłada więc domniemanie właściwości sądów powszechnych (drogi sądowej) we wszystkich sprawach, których istota polega na "wymierzaniu sprawiedliwości". Innymi słowy, ustalenie, czy w określonej sprawie sądem właściwym do jej rozpoznania będzie sąd niebędący sądem powszechnym (np. sąd administracyjny) musi wynikać wyraźnie (wprost) z przepisów ustawowych.

Przepisy Prawa energetycznego potwierdzają tę zasadę konstytucyjną, skoro w myśl art. 30 ust. 2 tego Prawa od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego (aktualnie Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów) w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 30 ust. 3 Prawa energetycznego). Ta reguła rozciąga się także na postanowienia Prezesa URE, od których służy zażalenie, przy czym termin do wniesienia zażalenia wynosi 7 dni (art. 30 ust. 4 Prawa energetycznego). Z literalnej wykładni art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego wynika więc w sposób dość oczywisty, że od każdej - bez wyjątku (rozróżnienia) - decyzji Prezesa URE przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (sądu powszechnego), a ten środek zaskarżenia jest rozpoznawany w trybie właściwym dla spraw cywilnych (według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego). *A contrario* stronie nie przysługuje więc w takich wypadkach odwołanie do organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ani ewentualny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy - art. 127 § 3 k.p.a.), a w konsekwencji nie przysługuje jej również skarga do sądu administracyjnego. Jest tak dlatego, że art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego (ani jakkolwiek inny przepis tej ustawy) nie ogranicza katalogu decyzji Prezesa URE poddawanych kontroli sądu powszechnego do określonego rodzaju tych decyzji (w szczególności do decyzji wydawanych wyłącznie w oparciu o przepisy Prawa energetycznego). Na tej podstawie można więc przyjąć, że każda decyzja wydawana przez Prezesa URE, niezależnie od tego, na jakiej podstawie normatywnej została oparta, podlega zaskarżeniu odwołaniem do sądu powszechnego. Co więcej można pokusić się o stwierdzenie, że odwołanie do sądu powszechnego będzie przysługiwać nawet

wówczas, gdy decyzja Prezesa URE zostanie wydana bez wskazania jakiegokolwiek podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Potwierdzeniem (dopełnieniem) reguły zawartej w art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego jest przepis art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym Sąd Okręgowy w Warszawie - sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa URE. Sprawa, w której wniesiono takie odwołanie jest więc "inną sprawą", do której przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych w rozumieniu art. 1 *in fine* k.p.c., a więc sprawą cywilną w ujęciu formalnym.

Dysponując zatem wynikami wykładni językowej art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego oraz art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. należy dojść do wniosku, że skoro każda (bez rozróżnienia) decyzja Prezesa URE podlega zaskarżeniu do sądu powszechnego (bo brak przepisu, który by przekazywał sądowi administracyjnemu sprawowanie kontroli nad choćby niektórymi decyzjami tego organu), to odwołanie do tego sądu przysługuje również od decyzji Prezesa URE, która została wydana w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uprzednio wydanej przez ten organ. Z tej perspektywy nie ma większego znaczenia, że podstawą (materialnoprawną) decyzji w sprawie o stwierdzenie nieważności innej (uprzedniej) decyzji Prezesa URE jest art. 156 § 1 k.p.a., zaś kognicja organu orzekającego w takiej sprawie ogranicza się do zbadania, czy w określonym stanie faktycznym ziściły się przesłanki ściśle wymienione w tym przepisie. Z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym w sprawach z odwołań od decyzji Prezesa URE nie ma zatem znaczenia, w jakim trybie (zwykłym, czy nadzwyczajnym) zapadła decyzja kwestionowana przez stronę. W kontekście art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego w związku z art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. nie jest też istotne, czy podstawą decyzji Prezesa URE były przepisy Prawa energetycznego (określające w sposób bezpośredni prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w szeroko pojętym procesie gospodarowania paliwami i energią), czy też przepisy innych ustaw (w szczególności Kodeksu postępowania administracyjnego).

Pogląd o domniemaniu właściwości sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów) w sprawach z odwołania od "każdej" decyzji Prezesa URE jest wyrażany w piśmiennictwie prawniczym, w którym - powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych - zwraca się uwagę, że rozpoznawanie



takich spraw nie jest "sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej" w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP, do czego uprawnione są wyłącznie sądy administracyjne (por. A. Skoczylas [w:] Prawo energetyczne. Komentarz, pod red. M. Swory i Z. Murasa, Warszawa 2010 - teza 1 do art. 30). Zdaniem przedstawicieli doktryny, skoro art. 30 Prawa energetycznego nie zawiera katalogu decyzji, od których służy odwołanie do sądu powszechnego, to może ono zostać wniesione od "każdej" decyzji Prezesa URE i dlatego odwołanie na ogólnych zasadach (tzn. do sądu powszechnego) przysługuje od decyzji Prezesa URE wydanych w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 i nast. k.p.a.) oraz w razie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej na zasadach przewidzianych w art. 154 i 155 k.p.a. (A. Cudak: Weryfikacja rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014 nr 7, s. 8). W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2008 r., II GSK 353/07, LEX nr 470983 oraz postanowienia tego Sądu z dnia 27 października 2011 r., II GSK 1536/11, LEX nr 1151659 i z dnia 21 sierpnia 2012 r., II GSK 1253/12, LEX nr 1405216) przyjmuje się natomiast, że sądy administracyjne są organami właściwymi rzeczowo do rozstrzygania spraw w razie bezczynności Prezesa URE (niewydania przez niego decyzji, która byłaby przedmiotem odwołania do sądu powszechnego) lub przewlekłości postępowania prowadzonego przed tym organem. Ten pogląd uzasadniany jest tym, że właściwość sądu powszechnego w postępowaniu "hybrydowym" (czyli prowadzonym początkowo według reguł przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a po wydaniu decyzji według zasad obowiązujących w procedurze cywilnej) rozpoczyna się dopiero na etapie rozpoznawania odwołania od decyzji wydanej z zastosowaniem procedury administracyjnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych - na gruncie innych spraw rozpoznawanych w postępowaniu "hybrydowym" (z zakresu praktyk ograniczających konkurencję) - sformułowano pogląd, że w sytuacji, gdy żaden przepis nie wyłącza właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, nie ma prawnego uzasadnienia twierdzenie, że ewentualna kwalifikowana wada decyzji Prezesa

UOKiK może być wyeliminowana tylko przez sąd administracyjny (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2010 nr 1, s. 65, z glosą M. Sieradzkiej). Na tej podstawie sądy administracyjne konsekwentnie odrzucały skargi kierowane do nich w następstwie wydania przez Prezesa UOKiK decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (por. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2008 r., VI SA/Wa 311/08, LEX nr 1062471 oraz VI SA/Wa 365/08, LEX nr 1062501). Również w oparciu o te poglądy można zasadnie wywodzić, że decyzja wydawana przez Prezesa URE w postępowaniu o stwierdzenie nieważności jego decyzji, w którym bada się, czy uprzednia decyzja była dotknięta kwalifikowanymi wadami w zakresie obrazy przepisów Prawa energetycznego, może być kwalifikowana jako decyzja "z zakresu regulacji energetyki", od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego.

Przy rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia prawnego nie sposób pominąć także wykładni przedstawionej w uchwale składu siedmiu sędziów - zasadzie prawnej - z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233), zgodnie z którą od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.) w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Pogląd ten został wprawdzie wyrażony w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale z uwagi na podobny, "hybrydowy" charakter procedury (sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz sprawy "regulacyjne" są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym), jest on miarodajny w odniesieniu do spraw, w których wniesiono odwołanie od decyzji Prezesa URE wydanych w trybie art. 156 k.p.a. Brak jest przy tym podstaw dla odmiennego traktowania spraw ubezpieczeniowych i spraw z zakresu regulacji energetyki w kontekście dopuszczalności drogi sądowej, wobec czego argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu tej uchwały może mieć bezpośrednio zastosowanie przy analizie problemu prawnego w rozpoznawanej sprawie. W uzasadnieniu tej uchwały składu powiększonego Sąd Najwyższy

wywiódł w szczególności, że sprawą "dotyczącą" ubezpieczeń społecznych jest każda decyzja Zakładu w zakresie indywidualnych spraw (art. 83 ust. 1 ustawy systemowej), chociażby jej wydanie poprzedzała inna decyzja (art. 83a ust. 1 i 2). Analiza językowo-logiczna i funkcjonalna systemu prawnego postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie uzasadnia tezy, że postępowanie odwoławcze od decyzji Zakładu wydawanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej jest tak istotowo odmienne od zwykłego postępowania odwoławczego w tych sprawach, że zachodzi potrzeba wyłączenia drogi sądowej przed sądami ubezpieczeń społecznych. Nie przekonuje zwłaszcza argument, że sąd ubezpieczeń społecznych "nie stwierdza nieważności" decyzji zaskarżonej odwołaniem. Orzeczenie co do istoty sprawy (art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.) wydawane w "zwykłej" sprawie, w której wniesiono odwołanie do sądu powszechnego nie może polegać na "stwierdzeniu nieważności" zaskarżonej decyzji, bo obowiązkiem sądu jest wówczas rozpoznanie istoty sprawy, a więc rozstrzygnięcie (wprost) o istnieniu określonego uprawnienia (obowiązku) z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ta okoliczność jednak wcale jednak nie oznacza, że w "zwykłym postępowaniu" sąd ubezpieczeń społecznych nie ocenia zaskarżonej odwołaniem decyzji z punktu widzenia jej kwalifikowanych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. W szczególności ocenie sądu podlega, czy zaskarżona decyzja jest zgodna z przepisami prawa materialnego. Ponieważ decyzje ostateczne Zakładu podlegają weryfikacji w trybie odwoławczym przed sądem także według kryteriów, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a., to zostały one, w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej wyłączone z określonego w tym przepisie trybu uchylania, zmiany lub unieważnienia decyzji ostatecznej przez Zakład, jeżeli zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu (podobne stanowisko w kwestii dopuszczalności odwołania od decyzji organu rentowego wydawanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności wcześniejszej decyzji Sąd Najwyższy wyraził także w wyrokach z dnia 7 czerwca 2011 r., II UK 301/10, LEX nr 1068042; z dnia 2 sierpnia 2011 r., II UK 287/10, LEX nr 885007; z dnia 9 sierpnia 2011 r., I UK 192/10, LEX nr 1102999 i z dnia 13 września 2011 r., I UK 296/10, LEX nr 1103000).

Analogiczny pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13 (ONSAiWSA 2013 nr

5, poz. 75; OSP 2013 nr 12, poz. 118, z glosą W. Chróścielewskiego), przyjmując, że od decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu tej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł w szczególności, że postępowania nadzwyczajne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (w sprawie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji oraz uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej) pozostają w ścisłym związku z postępowaniem zwykłym, przy czym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych następstwem postępowania nadzwyczajnego nie jest wyłącznie pozbawienie mocy obowiązującej decyzji ostatecznej, lecz - w razie jej podważenia - dochodzi także do ponownego rozstrzygnięcia o prawach, czy obowiązkach ubezpieczonego.

Mając to wszystko na uwadze (a zwłaszcza kierując się rezultatami wykładni językowej art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego oraz art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c.) należy uznać, że każda decyzja Prezesa URE, a więc również wydana w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tego organu (której podstawę normatywną wyznaczają przede wszystkim przepisy procedury administracyjnej, to jest art. 156-158 k.p.a., a nie regulacje materialnoprawne zawarte w Prawie energetycznym) podlega zaskarżeniu odwołaniem do sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów), a nie wzruszeniu w drodze innych środków ochrony prawnej.

Na zakończenie Sąd Najwyższy zauważa, że właściwość sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów) w sprawach z zakresu regulacji energetyki wygląda inaczej w przypadku postanowień wydawanych przez Prezesa URE (co potwierdza w istocie przedstawioną wykładnię w zakresie dotyczącym decyzji Prezesa URE). Zgodnie z art. 479<sup>46</sup> pkt 2 k.p.c., sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest bowiem właściwy w sprawach zażaleń na postanowienia Prezesa URE wydawane (wyłącznie) w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów Prawa energetycznego lub przepisów

odrębnych. Już z tego wynika, że nie każde postanowienie Prezesa URE może być zaskarżone odwołaniem do sądu powszechnego, ale tylko takie postanowienie, którego podstawa normatywna wynikała z przepisów Prawa energetycznego lub "odrębnych" przepisów rangi ustawowej. Z tej też przyczyny Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 września 2008 r., III SN 1/08 (OSNP 2009 nr 21-22, poz. 302) przyjął, że na postanowienie Prezesa URE wydane na podstawie art. 17 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, odmawiające "wystawienia tytułu egzekucyjnego i skierowania do egzekucji administracyjnej", nie przysługuje zażalenie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, bo sprawa wszczęta takim zażaleniem nie podlega orzecznictwu sądów w rozumieniu art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Według Sądu Najwyższego orzekającego w tej sprawie "przepisami odrębnymi" w rozumieniu art. 479<sup>46</sup> pkt 2 *in fine* k.p.c. są jedynie przepisy, które upoważniają Prezesa URE do wydawania postanowień w sprawach należących do jego ustawowych kompetencji, a do tej grupy nie zaliczają się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W konsekwencji sprawa, której przedmiotem była kontrola postanowienia Prezesa URE opartego wyłącznie na przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlegała *kognicji* sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy powziął uchwałę jak w sentencji.



Za zgodność z oryginałem  
Kierownik Sekretariatu Wydziału