



# I Polski Kongres Prawa Konkurencji

## Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: W kierunku rewizji obecnego paradygmatu

---

Marek Szydło



# I Polski Kongres Prawa Konkurencji

## **Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: W kierunku rewizji obecnego paradygmatu**

---

Marek Szydło

Draft Paper.  
Please do not quote

**Marek Szydło\***

## **Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: W kierunku rewizji obecnego paradygmatu\*\***

### **Spis treści:**

- I. Pojęcie judycjalizacji polityki konkurencji
- II. Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie niezależności organu ochrony konkurencji od innych władz publicznych
- III. Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie sądowej kontroli rozstrzygnięć krajowego organu konkurencji
- IV. Konkluzje

### **I. Pojęcie judycjalizacji polityki konkurencji**

Na potrzeby niniejszych rozważań pojęcie judycjalizacji polityki konkurencji jest równoznaczne z dwoma procesami, które co do zasady zachodzą lub też przynajmniej mogą zachodzić równoległe<sup>1</sup>. Po pierwsze, judycjalizacja polityki konkurencji oznacza powoływanie do życia takich organów publicznych o charakterze administracyjnym,

---

\*\* Prof. UWr dr hab. Kierownik Zakładu Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej na WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego.

\*\*\* Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum

Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642.

1 Przyjęte w niniejszych rozważaniach pojęcie „judycjalizacji polityki konkurencji” ma charakter konwencjonalny i jest ustaleniem terminologicznym specjalnie i autorsko zastosowanym na potrzeby niniejszych analiz. W tym sensie zastosowana tutaj definicja „judycjalizacji polityki konkurencji” jest tzw. definicją operacyjną, będącą jedną z trzech rodzajów definicji tradycyjnie wyróżnianych i używanych w naukach społecznych. Oprócz definicji operacyjnej, w naukach społecznych wyróżnia się jeszcze definicje realne oraz definicje nominalne (zob. szerzej E. Babbie, *The Practice of Social Research*, Belmont 2010, s. 134). Rozumienie pojęcia „judycjalizacji polityki konkurencji” identyczne do tego zastosowanego w niniejszym artykule przyjąłem już wcześniej w pracy: *Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej*, referat wygłoszony na IV Brazylijsko-Polskim Sympozjum Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w dniach 13-15 października 2014 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, aktualnie w druku, s. 1-2. Na temat innych niż przyjęte w niniejszym artykule znaczeń terminu „judycjalizacja” w prawie publicznym zob. w szczególności R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009 *passim*.

upoważnionych na podstawie przepisów prawa do realizacji polityki konkurencji poprzez publicznoprawne konkretyzowanie i egzekwowanie przepisów prawa konkurencji, które to organy przybierają z mocy prawa charakter organów (instytucji) sądowych (lub też przynajmniej *quasi*-sądowych), przede wszystkim w zakresie specyficznego sposobu swojej organizacji, a także w sposobie swojego działania. W szczególności, judycjalizacja polityki konkurencji w przyjętym tutaj rozumieniu występuje wówczas, gdy wspomniane wyżej organy publiczne uzyskują na podstawie przepisów prawa bardzo daleko idący zakres niezależności w obrębie danego państwa, w tym uzyskują niezależność wobec innych władz publicznych, stając się instytucjami w dużej mierze autonomicznymi, korzystającymi ze statusu niemal analogicznego do niezależnych i niezawisłych sądów w tych państwach. Tak przejawiająca się judycjalizacja krajowych organów administracji realizujących politykę konkurencji zostaje dodatkowo pogłębiona wówczas, gdy organy te są upoważniane przez prawo do działań polegających na rozstrzygnięciu sporów prawnych pomiędzy stronami, a więc gdy podejmują aktywność typową dla sądów *par excellence*, będących częścią krajowego wymiaru sprawiedliwości. Po drugie, przejawem omawianej w niniejszym opracowaniu judycjalizacji polityki konkurencji jest instytucja prawna sądowej kontroli (sądowej weryfikacji) rozstrzygnięć podejmowanych przez wspomniane wyżej organy publiczne (organy administracyjne) uprawnione do konkretyzowania i egzekwowania przepisów prawa konkurencji. Poddanie rozstrzygnięć tych ostatnich organów sądowej kontroli jest przede wszystkim przejawem realizacji przez prawodawcę konstytucyjnego prawa jednostek do sądu, w zakresie, w jakim rozstrzygnięcia administracyjnych organów ochrony konkurencji mogą naruszać interesy będących adresatami tych rozstrzygnięć jednostek<sup>2</sup>. Ponadto sądowa kontrola rozstrzygnięć organów ochrony konkurencji jest formą poddawania tych ostatnich organów publicznej odpowiedzialności i rozliczalności (inaczej mówiąc, jest to przejaw instytucji tzw. *judicial accountability*), a w związku z tym jest to jedna z form legitymizowania (uprawomocniania) działalności tych organów, co w demokratycznym państwie prawnym jest kwestią absolutnie kluczową, zwłaszcza, jeżeli w danym systemie prawnym administracyjny organ ochrony konkurencji jest w dużej mierze niezależny od innych władz publicznych<sup>3</sup>. W powyższy sposób oba omawiane tutaj aspekty judycjalizacji polityki konkurencji wzajemnie się warunkują i uzupełniają.

<sup>2</sup> Na temat prawa jednostek do sądu w sprawach ochrony konkurencji zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 263 i n.

<sup>3</sup> Na temat znaczenia oraz na temat różnych form (przejawów) rozliczalności i odpowiedzialności niezależnych organów administracji we współczesnych państwach zob. np. M. Scholten, *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, Leiden 2014 *passim*.

## **II. Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie niezależności organu ochrony konkurencji od innych władz publicznych**

Podczas gdy w unijnym prawie regulacji sektorowej paradygmat niezależności krajowych organów regulacyjnych odpowiedzialnych za konkretyzowanie i egzekwowanie reżimu regulacyjnego w sieciowych sektorach gospodarki jest silnie normatywnie zakotwiczone, unijne prawo konkurencji nie wymaga aktualnie, aby w analogiczny zakres daleko idącej swobody i niezależności były wyposażane krajowe organy konkurencji, w tym stosujące unijne prawo konkurencji.

Wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych od innych władz publicznych zajmuje bardzo ważne miejsce w przepisach unijnych dyrektyw sektorowych, zwłaszcza w sektorze łączności elektronicznej<sup>4</sup>, w sektorze energetycznym<sup>5</sup> oraz w sektorze transportu kolejowego<sup>6</sup>. W sektorach tych wymagana przez prawodawcę unijnego konieczność zagwarantowania przez państwa członkowskie krajowym organom regulacyjnym daleko idącej niezależności od innych władz, organów czy też podmiotów publicznych rozciąga się na niezależność organizacyjną, finansową, w zakresie wewnętrznego zarządzania oraz na niezależność decyzyjną wspomnianych organów<sup>7</sup>. Wprawdzie przyjęte przez prawodawcę unijnego rozwiązania prawne dotyczące niezależności krajowych organów regulacyjnych nie są w poszczególnych sektorach jednolite i zuniformizowane (inaczej mówiąc, pomiędzy poszczególnymi sektorami występują w tym względzie określone różnice), niemniej jednak w prawie unijnym daje się w tym zakresie zauważyć ogólna tendencja do systematycznego poszerzania zakresu i rodzajów omawianej tutaj niezależności, co następuje w ten sposób, iż rozwiązania prawne przyjmowane w tym względzie w jednym sektorze są następnie rozciągane na inny sektor oraz na kolejne sektory, i to w formie bardziej jeszcze poszerzonej i pogłębionej, co z kolei zwrótnie oddziałuje potem na modyfikację i rozbudowę rozwiązań

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 2, 3 i 3a dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. WE 2002, L 108/33, ze zm.

<sup>5</sup> Art. 35 ust. 4-5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE 2009, L 211/55) oraz art. 39 ust. 4-5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE 2009, L 211/94).

<sup>6</sup> Art. 55 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz. Urz. UE 2012, L 343/32.

<sup>7</sup> Zob. obszerny przegląd relewantnych w tym zakresie rozwiązań prawnych dokonany w pracy M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 93 i n.

prawnych przyjętych wcześniej w tym zakresie w innych sektorach. Tego rodzaju tendencja legislacyjna pozwala nawet mówić o występującym w omawianym tutaj zakresie fenomenie tzw. zależności ścieżki (*path dependency*), oznaczającej przyjmowanie w tym względzie rozwiązań prawnych, które będąc raz na samym początku zainicjowane i zdeterminowane, są następnie siłą rozpędu konsekwentnie rozbudowywane i rozszerzane, wzajemnie się wzmacniając<sup>8</sup>.

Jest przy tym rzeczą niezwykle znamioną, że prawodawca unijny niemal w ogóle nie gwarantuje choćby jedynie podobnego lub częściowego zakresu niezależności krajowym organom konkurencji, które państwa członkowskie muszą powoływać do życia w celu stosowania w krajowych porządkach prawnych unijnego prawa konkurencji<sup>9</sup>. Krajowe organy konkurencji mają w swoim założeniu odgrywać niezwykle istotną rolę w stosowaniu i urzeczywistnianiu unijnego prawa konkurencji, będąc ważnym instytucjonalnym filarem, na którym opiera się to prawo. Pomimo tej niezwykle prominentnej roli przypisanej krajowym organom konkurencji prawodawca unijny nie zdecydował się na to, by zapewnić tym organom – poprzez przyjmowane przez siebie na szczeblu unijnym rozwiązania prawne – stosowny zakres niezależności w obrębie krajowych władz publicznych, adekwatny do charakteru powierzonych im zadań. Prawodawca unijny wydaje się ufać państwom członkowskim, że korzystając z przysługującego im w prawie unijnym określonego zakresu autonomii instytucjonalnej będą one szanowały niezależność krajowych organów konkurencji, wykonujących tak przecież kluczowe zadania z zakresu unijnej polityki konkurencji<sup>10</sup>. Praktyka pokazuje jednak, że to zaufanie nie zawsze się sprawdza i może by

przez państwa członkowskie nadużywane.

Chociaż *de lege lata* przepisy prawa unijnego nie regulują kwestii związanych z instytucjonalną niezależnością krajowych organów konkurencji, to jednak w sprawie tej niezależności często zabiera głos Komisja Europejska. Mianowicie, Komisja Europejska zauważa, że zagwarantowanie krajowym organom konkurencji dostatecznie dużego zakresu instytucjonalnej niezależności wciąż jest jeszcze dużym wyzwaniem dla wielu państw

---

8 M. Szydło, *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, Common Market Law Review 2013, vol. 50, nr 6, s. 1824-1826

9 Zob. przepisy rozporządzenia Rady nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE 2003, L 1/1) oraz przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004, L 24/1).

10 Na temat aktualnego zakresu instytucjonalnej autonomii państw członkowskich w sferze prawa konkurencji zob. np. I. Simonsson, *Legitimacy in EU Cartel Control*, Portland 2010, s. 30-31, 337-338, 348.

członkowskich. W tym względzie Komisja Europejska konsekwentnie stoi na stanowisku, że w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji krajowe organy konkurencji powinny być niezależne w wykonywaniu swoich funkcji i powinny dysponować odpowiednimi zasobami. Ta niezależność krajowych organów konkurencji musi być przede wszystkim niezależnością od rządów i rozciągać się m. in. na kwestie mianowania i odwoływania kadry kierowniczej lub decydentów krajowych organów konkurencji. Komisja Europejska dostrzega związane z tym problemy w wielu państwach członkowskich oraz wyraża obawy, że dotychczasowe osiągnięcia są w tym zakresie nietrwałe i mogą w każdej chwili zostać zniwelowane<sup>11</sup>. Z tych i podobnych stwierdzeń Komisji Europejskiej można się domyślać, że Komisja planuje podjęcie w przyszłości bardziej konkretnych działań na rzecz wzmocnienia i zagwarantowania dostatecznego zakresu instytucjonalnej niezależności krajowych organów konkurencji. Nie można wykluczyć, że podjęte w tym względzie przez Komisję działania będą miały o wiele bardziej stanowczy charakter niż dotychczas i wyrażą się np. w przyjęciu stosownych wytycznych na szczeblu unijnym.

W Polsce szczególnie duży zakres niezależności krajowego organu konkurencji, czyli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezesa UOKiK), był gwarantowany przez ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>12</sup>. Niezależność ta przejawiała się wówczas w szczególności w tym, że sprawujący nadzór nad Prezesem UOKiK Prezes Rady Ministrów nie miał prawnych możliwości wpływania na działalność orzeczniczą Prezesa UOKiK, a ponadto Prezes Rady Ministrów nie mógł w sposób dowolny odwołać Prezesa UOKiK, lecz mógł to uczynić jedynie w ściśle i wąsko zakreślonych przypadkach<sup>13</sup>. Pozwoliło to wówczas przedstawicielom doktryny na wyrażenie poglądu, że w polskim prawie Prezes UOKiK jest „niezależnym organizacyjnie organem orzeczniczym”<sup>14</sup>.

W obecnej ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>15</sup> niezależność Prezesa UOKiK od Prezesa Rady Ministrów nie sięga już tak daleko. *De lege lata* Prezes Rady Ministrów może odwołać Prezesa UOKiK w każdej chwili i bez żadnych

---

11 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji: na podstawie rozporządzenia 1/2003 – osiągnięcia i perspektywy, COM(2014) 453 final, pkt 26-29.

12 Tekst pierwotny: Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1319; tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804, ze zm.

13 Zob. art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

14 R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 3, s.

15 Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

szczególnych ograniczeń<sup>16</sup>, a ponadto Prezes Rady Ministrów, wykonując politykę Rady Ministrów, może wydawać Prezesowi UOKiK wiążące wytyczne i polecenia, choć te ostatnie nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej<sup>17</sup>. Nawiasem mówiąc, to, że wydawane Prezesowi UOKiK przez Prezesa Rady Ministrów wiążące wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć – *verba legis* – „rozstrzygnięć” co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej oznacza *a contrario*, że owe wytyczne i polecenia mogą w sposób legalny dotyczyć takich działań Prezesa UOKiK podejmowanych w granicach danej sprawy (antymonopolowej), które nie mają jeszcze charakteru „rozstrzygnięć” w tej sprawie, a więc są np. (dopiero) działaniami wykrywczymi lub dowodowymi prowadzonymi w granicach tej sprawy (lub są działaniami podejmowanymi w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prezesa UOKiK). Powyższe rozwiązania prawne należy ocenić zdecydowanie krytycznie, zwłaszcza w świetle tego postulowanego zakresu niezależności instytucjonalnej krajowych organów konkurencji, jaki jest obecnie forsowany i animowany przez Komisję Europejską. Powyższy krytycyzm nie oznacza przy tym, że docelowo Radzie Ministrów czy też Prezesowi Rady Ministrów nie powinny przysługiwać żadne możliwości wpływania na realizowaną w Polsce politykę konkurencji. Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów powinni takie możliwości oczywiście posiadać, ale *de lege ferenda* powinny się one wyrażać przede wszystkim w uprawnieniu do wydawania stosownych rozporządzeń wykonawczych do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz w możliwości przedkładania stosownych projektów ustaw z dziedziny ochrony konkurencji. Inaczej mówiąc, wpływ Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów na realizowaną w Polsce politykę konkurencji powinien *de lege ferenda* wyrażać się poprzez wpływ na demokratycznie legitymowane prawodawstwo w tym zakresie, a nie na obsadę lub działalność Prezesa UOKiK.

Wspomniano już o tym, że krajowe organy konkurencji mogą potencjalnie być wyposażone na szczeblu krajowym w kompetencję do rozstrzygania w określonym zakresie sporów pomiędzy zainteresowanymi stronami, w tym pomiędzy przedsiębiorstwami, co upodabnia ich działalność do typowych sądów. Co ciekawe, w unijnym prawie konkurencji prawodawca unijny wyraźnie nawet stanowi, że krajowymi organami konkurencji mogą być przez państwa członkowskie wyznaczone sądy krajowe (w sensie instytucji będących częścią krajowego wymiaru sprawiedliwości), co zresztą nadaje wówczas tym sądom pewne

---

16 Zob. art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

17 Art. 33b w zw. z art. 33a ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.



szczególne uprawnienia jako uczestnikom Europejskiej Sieci Konkurencji, nieco odmienne niż przysługujące uczestnikom tej sieci będącym typowymi organami administracji<sup>18</sup>. Jeżeli krajowym organem konkurencji zostaje wyznaczony – zgodnie ze wspomnianym wyżej unijnym upoważnieniem – sąd, wówczas stanowi to ewidentny przejaw judycjalizacji krajowej polityki konkurencji, w pierwszym z wyróżnionych tutaj aspektów pojęcia judycjalizacji.

### **III. Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie sądowej kontroli rozstrzygnięć krajowego organu konkurencji**

Drugim aspektem czy też przejawem judycjalizacji polityki konkurencji w przyjętym tutaj rozumieniu jest poddanie rozstrzygnięć krajowego organu konkurencji sądowej kontroli (sądowej weryfikacji), tak aby niezawisły i bezstronny organ sądowy mógł w sposób następczy i autorytatywny orzec o legalności (zgodności z prawem) i/lub celowości (merytorycznej zasadności) podjętego przez organ ochrony konkurencji rozstrzygnięcia. W Unii Europejskiej prawo jednostek (w tym przedsiębiorstw) do odwołania się do sądu od decyzji krajowych organów konkurencji jest w istocie unijnym prawem podstawowym wynikającym z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, z tym, że wspomniane prawo podstawowe aktualizuje się wyłącznie wówczas, gdy krajowe organy konkurencji stosują przepisy unijnego prawa konkurencji, względnie też gdy organy te stosują przepisy prawa krajowego implementujące przepisy unijnego prawa konkurencji (czyli generalnie gdy krajowe organy konkurencji stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 zd. 1 Karty Praw Podstawowych UE), naruszając uprawnienia jednostek wynikające z unijnego porządku prawnego<sup>19</sup>.

W tym kontekście budzi pewne zdziwienie i rozczarowanie fakt, że w przepisach unijnego prawa konkurencji, w tym w przepisach rozporządzenia nr 1/2003 oraz rozporządzenia nr 139/2004, prawodawca unijny w ogóle nie odniósł się wyraźnie do problematyki sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji, uznając najprawdopodobniej, że prawna regulacja wszelkich szczegółowych kwestii z tym związanych (w tym kryteriów, zakresu oraz skutków sądowej kontroli) mieści się w zakresie instytucjonalnej i proceduralnej autonomii państw członkowskich<sup>20</sup>. Tymczasem wydaje się, że towarzyszące ewentualnie prawodawcy unijnemu obawy przed, przynajmniej częściowym, zharmonizowaniem rozwiązań prawnych w omawianym tutaj zakresie powinny być zdecydowanie mniejsze, choćby dlatego, że istnieje

---

<sup>18</sup> Zob. art. 35 rozporządzenia nr 1/2003.

przecież utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w Strasburgu) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle prawa jednostek do sądu, gwarantowanego przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz przez art. 47 Karty Praw Podstawowych UE<sup>21</sup>. Oba wymienione Trybunały wymagają w tym kontekście, by sądy krajowe rozpatrujące odwołania od decyzji organów krajowych niebędących sądami posiadały względem zaskarżanych i badanych przez owe sądy decyzji „pełną jurysdykcję” („*full jurisdiction*”), czyli jurysdykcję umożliwiającą tym sądom badanie zaskarżonych decyzji pod względem prawnym i faktycznym<sup>22</sup>. Co prawda – jak zauważają obydwie Trybunały – to, jak silna (jak daleko idąca) powinna być ta kontrola sądowa nad prawnymi i faktycznymi aspektami zaskarżonych

---

19 W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) już od bardzo dawna zwracał uwagę na fakt, że wymóg efektywnej ochrony praw (swobód) podstawowych wynikających z Traktatu implikuje to, by wszelkie decyzje organów krajowych dotyczące takich praw były poddawane kontroli sądowej (orzeczenia TSUE w sprawach: 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i inni*, Zbiór Orzeczeń 1987, s. 4097, pkt 14; C-340/89 *Irène Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, Zbiór Orzeczeń 1991, s. I-2357, pkt 22; C-104/91 *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria przeciwko José Luis Aguirre Borrell i inni*, Zbiór Orzeczeń 1992, s. I-3003, pkt 15). Tę myśl TSUE można by również rozwinąć i rozumieć szerzej, w ten mianowicie sposób, że sądowa kontrola decyzji podejmowanych przez organy krajowe jest konieczna we wszystkich tych przypadkach, gdy decyzje wspomnianych organów krajowych dotyczą uprawnień jednostek wynikających po prostu z prawa unijnego, nawet jeżeli w danym przypadku nie chodzi o prawa podstawowe czy też o inne prawa wynikające z Traktatu, lecz gdy chodzi o uprawnienia wynikające z przepisów dyrektyw unijnych lub o uprawnienia wynikające z przepisów prawa krajowego implementujących postanowienia unijnych dyrektyw, które to uprawnienia są dotknięte przez decyzję organu krajowego. Takie rozumowanie znajduje swoje pełne wsparcie w treści art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, stanowiącego, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”.

20 Na temat proceduralnej autonomii państw członkowskich zob. ogólnie D.-U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Berlin-Heidelberg 2010 *passim*.

21 Zgodnie z art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Art. 6 ust. 2 TUE stanowi przy tym, że Unia Europejska przystępuje do wspomnianej Konwencji, choć jak dotąd jeszcze to nie nastąpiło. Powyższe oznacza m. in., że w Unii Europejskiej powinno być respektowane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ukształtowane na tle prawa jednostek do sądu gwarantowanego przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

22 Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Albert i Le Compte przeciwko Belgii*, Series A no. 58, §29, 10 lutego 1983 r.; *Öztürk przeciwko Niemcom*, Series A no. 73, §56, 21 lutego 1984 r.; *Fischer przeciwko Austrii*, Series A no. 312, §28, 26 kwietnia 1995 r.; *Umlauf przeciwko Austrii*, Series A no. 328B, §§37-39, 23 października 1995 r.; *Steinger przeciwko Austrii*, no. 21539/07, §46, 17 kwietnia 2012 r.; *Zumtobel przeciwko Austrii*, Series A no. 268A, §§31-32, 21 września 1993 r.; *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Series A no. 335A, §§43-47, 22 listopada 1995 r.; *Müller i inni przeciwko Austrii (dec.)*, no. 26507/95, 23 listopada 1999 r.; *Crompton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, no. 42509/05, §§71 i 79, 27 października 2009 r.; *Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cypru*, nos. 32181/04 i 35122/05, §152, 21 lipca 2011 r.; zob. też wyrok TSUE w sprawie C-506/04 *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, Zbiór Orzeczeń 2006, s. I-8613, pkt 60-62.

decyzji organów pozasądowych<sup>23</sup> uzależnione jest od wielu różnych specyficznych okoliczności i nie może być z góry sztywno przesądzone dla wszystkich kategorii spraw (np. łącznie dla spraw karnych oraz administracyjnych)<sup>24</sup>. Niemniej jednak wydaje się, że akurat w obszarze unijnego prawa konkurencji oraz w sprawach ochrony konkurencji rozpatrywanych na podstawie unijnego prawa konkurencji istnieją solidne podstawy i powody ku temu, by pokusić się o wyraźne unormowanie w akcie lub w aktach prawa unijnego niektórych przynajmniej aspektów sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji, w tym m. in. kryteriów, zakresu oraz skutków tej sądowej kontroli. Ostatecznie bowiem celem prawodawcy unijnego powinno być to, by sądowa kontrola decyzji krajowych organów konkurencji była tak prawnie ukształtowana i tak faktycznie zorganizowana, by była ona w stanie rzeczywiście oraz sprawnie (właściwie) realizować wszystkie przypisane jej funkcje, a więc przede wszystkim funkcję gwarancyjną, polegającą na zapewnianiu poszczególnym jednostkom, mogącym zostać dotkniętymi decyzją danego krajowego organu konkurencji, stanu respektowania ich uprawnień wynikających z unijnego porządku prawnego<sup>25</sup>. Stąd też obecny stan prawny w tym zakresie na szczeblu unijnym, charakteryzujący się brakiem jakichkolwiek pozytywnych regulacji prawnych dotyczących sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji, należy ocenić jako zdecydowanie niezadowolający. Wrażenie normatywnej pustki w tym zakresie potęguje dodatkowo fakt, że w unijnym prawie regulacji sektorowej – stanowiącym dziedzinę prawa niejako komplementarną i merytorycznie pokrewną unijnemu prawu konkurencji – prawodawca unijny zdecydował się na to, by przynajmniej niektóre aspekty sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych wyraźnie w stosownych dyrektywach unormować<sup>26</sup>.

---

23 W szczególności zaś kwestia tego, czy sąd krajowy powinien samodzielnie i niezależnie przeprowadzać określone dowody dotyczące faktów w danej w sprawie, czy też może poprzestać jedynie na uwzględnieniu dowodów przeprowadzonych wcześniej w tym zakresie przez organ pozasądowy.

24 Zob. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cypru, nos. 32181/04 i 35122/05, §§153-155, 21 lipca 2011 r., oraz wskazane tam dalsze orzeczenia; Steininger przeciwko Austrii, no. 21539/07, §§50-58, 17 kwietnia 2012 r., oraz inne powołane tam orzeczenia; zob. też wyrok TSUE w sprawie C55/06 Arcor AG & Co. KG przeciwko Niemcom, Zbiór Orzeczeń 2008, s. I-2931, pkt 163-170.

25 M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, op. cit., s. 73-76, oraz wskazane tam orzecznictwo, literatura i dalsze argumenty; zob. też M. Szydło, *Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej*, op. cit., s. 9-11.

26 Zob. art. 4 dyrektywy 2002/21/WE; art. 37 ust. 16-17 dyrektywy 2009/72/WE; art. 41 ust. 16-17 dyrektywy 2009/73/WE; art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE; art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz. Urz. WE 1997, L 15/14, ze zm.

W prawie polskim instytucja sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK jest wyraźnie normatywnie uregulowana<sup>27</sup>. Kontrola ta jest sprawowana przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”), od którego orzeczeń przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaś od orzeczeń tego ostatniego – kasacja do Sądu Najwyższego.

W polskiej doktrynie prawa panuje dość powszechne przekonanie, że sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK istotnie i jakościowo różni się od kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne. Za całkowicie odmiennym charakterem, z jednej strony, sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK sprawowanej przez SOKiK oraz, z drugiej strony, sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne mają przy tym przemawiać – jak się tradycyjnie twierdzi – trzy zasadnicze grupy czynników, odnoszące się do: 1) przedmiotu orzekania, 2) charakteru prawnego orzekania oraz 3) kryterium orzekania.

I tak, **po pierwsze**, twierdzi się, że o ile sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne jest z mocy art. 184 Konstytucji RP przejawem kontroli działalności administracji publicznej, a więc zmierza do skontrolowania (zweryfikowania) określonej (zaskarżonej) decyzji administracyjnej oraz postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie tej decyzji administracyjnej, o tyle kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie jest kontrolą ani decyzji Prezesa UOKiK ani też postępowania administracyjnego poprzedzającego podjęcie przez Prezesa UOKiK decyzji, lecz jest przejawem orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, tj. zmierza do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio przez Prezesa UOKiK decyzją administracyjną. Tego rodzaju twierdzenie jest przy tym uzasadniane argumentami natury konstytucyjnej. Otóż uznaje się, że jeżeli ustawodawca zwykły poddaje decyzje organów administracji weryfikacji sądowej sprawowanej przez sąd powszechny (a SOKiK jest przecież formalnie częścią sądownictwa powszechnego), to wówczas z mocy przepisów Konstytucji RP ustawodawca jest zobligowany do tego, by przydać w tym zakresie sądowi powszechnemu kompetencję do orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, tj. kompetencję do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio decyzją administracyjną. Ustawodawca zwykły nie może natomiast przyznać sądowi powszechnemu kompetencji do kontrolowania działalności organu

---

<sup>27</sup> Art. 81 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 479<sup>28</sup>-479<sup>35</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego („k.p.c.”), tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.

administracji publicznej, tzn. kontrolowania legalności danej decyzji administracyjnej oraz postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie tej decyzji. Twierdzi się bowiem, że z mocy art. 184 Konstytucji RP kontrolę działalności administracji publicznej mogą sprawować jedynie sądy administracyjne (bo jest to im konstytucyjnie zastrzeżone na wyłączność), nie zaś sądy powszechne. Jeżeli natomiast sądy powszechne są w danym zakresie spraw (wyjątkowo) upoważniane przez ustawodawcę do rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych, to w świetle przepisów Konstytucji RP ustawodawca zwykły może to czynić tylko po to, by powierzyć sądowi powszechnemu dalsze załatwianie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie po to, by upoważnić sąd powszechny do kontrolowania działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP<sup>28</sup>. Tak właśnie kwestia ta została unormowana, jak zazwyczaj twierdzono, w przypadku SOKiK, będącego sądem powszechnym: otóż w myśl tych tradycyjnych poglądów SOKiK nie może zajmować się uchybieniami czy też nieprawidłowościami popełnionymi przez Prezesa UOKiK w postępowaniu administracyjnym (tzn. nie może bezpośrednio kontrolować postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK) i nie może o tychże wadach proceduralnych orzekać w swoim wyroku<sup>29</sup>. O uchybieniach proceduralnych popełnionych przez organ administracji wydający decyzję administracyjną mogą natomiast orzekać sądy administracyjne (choć oczywiście sądy administracyjne nie orzekają w sprawach skarg na decyzje Prezesa UOKiK), które z uwagi na te proceduralne uchybienia mogą m. in. uchylić daną kontrolowaną przez nie decyzję administracyjną<sup>30</sup>.

**Po drugie**, twierdzi się, że o ile sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne polega na formułowaniu przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego o zgodności z prawem lub o niezgodności z prawem określonej decyzji administracyjnej, za czym idzie uchylenie decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem oraz

---

28 R. Hauser, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, W. Chróścielewski, R. Hauser, Z. Kmiecik, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, J. P. Tarno, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 81 i n.; R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 12, s. 22-23.

29 K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 880; K. Jasińska, *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J. P. Tarno, Warszawa 2013, s. 165-166; wyrok Sądu Najwyższego (SN) z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87.

30 Art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) i c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

utrzymanie w mocy decyzji administracyjnej zgodnej z prawem, o tyle sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie zmierza do formułowania jakiegokolwiek zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności decyzji Prezesa UOKiK z prawem, lecz zmierza po prostu do rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej i orzeczenia o żądaniu strony, w tym poprzez orzeczenie reformatoryjne<sup>31</sup>.

**Po trzecie**, twierdzi się, że o ile kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne jest wyłącznie kryterium legalności (tj. zgodności z prawem), o tyle SOKiK sprawując kontrolę decyzji Prezesa UOKiK kieruje się nie tylko kryterium zgodności z prawem, ale także kryterium celowości, tak aby zbadać merytoryczną zasadność żądania strony<sup>32</sup>.

Wydaje się jednak, że charakter prawny sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK sprawowanej przez SOKiK przedstawia się obecnie zupełnie inaczej, niż by to wynikało z powyższych tradycyjnych wypowiedzi i poglądów. Mianowicie, w przekonaniu autora niniejszego opracowania istnieją bardzo poważne argumenty przemawiające za tezą, że sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK jest w istocie bardzo zbliżona swoim charakterem do sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne. Inaczej mówiąc, pomiędzy sądową kontrolą decyzji Prezesa UOKiK sprawowaną przez SOKiK (z jednej strony) a sądową kontrolą decyzji administracyjnych sprawowaną przez sądy administracyjne (z drugiej strony) nie występują aktualnie jakiegokolwiek zasadnicze różnice jakościowe (kwalitatywne), a co najwyżej pewne różnice ilościowe, przejawiające się w nieco odmiennym rozłożeniu akcentów, w kwestiach zresztą drugorzędnych. Ta daleko idąca konwergencja pomiędzy sądową kontrolą decyzji Prezesa UOKiK sprawowaną przez SOKiK (z jednej strony) a sądową kontrolą decyzji administracyjnych sprawowaną przez sądy administracyjne (z drugiej strony) daje się zaobserwować w zakresie wszystkich trzech elementów, o których była mowa wyżej, a więc w zakresie: 1) przedmiotu orzekania, 2) charakteru prawnego orzekania oraz 3) kryteriów orzekania.

I tak, jeżeli chodzi o **pierwszy** z wymienionych elementów, jakim jest przedmiot orzekania sądów administracyjnych kontrolujących decyzje administracyjne oraz przedmiot orzekania SOKiK kontrolującego decyzje Prezesa UOKiK, to przede wszystkim nie można

---

<sup>31</sup> Zob. np. Ł. Błaszczak [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 1347-1348.

<sup>32</sup> M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, Przegląd Sądowy 2005, nr 7-8, s. 140.

się zgodzić z twierdzeniem, że kontrola mająca za przedmiot działalność administracji publicznej jest konstytucyjnym monopolem sądów administracyjnych i nie może być przez ustawodawcę powierzana sądom powszechnym. Wbrew takiemu stanowisku należałoby przyjąć, że art. 184 Konstytucji RP, mówiąc o tym, iż „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”, nie ustanawia żadnej wyłączości w tym względzie na rzecz sądownictwa administracyjnego, lecz po prostu akcentuje podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego, która musi być obligatoryjnie obecna w ramach całej judykacyjnej działalności sądów administracyjnych. Treść art. 184 Konstytucji RP nie oznacza jednak, że funkcja w postaci kontroli działalności administracji publicznej jest funkcją konstytucyjnie zastrzeżoną jedynie sądom administracyjnym jako ich monopol, a ponadto nie oznacza to, że w świetle przepisów Konstytucji RP jest to jedyna funkcja sądów administracyjnych. Równie bowiem ważną konstytucyjną funkcją sądownictwa administracyjnego jest – obok kontroli działalności administracji publicznej – ochrona praw podmiotowych jednostek<sup>33</sup>, w tym ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostek, włączając w to konstytucyjne prawo jednostek do sądu (art. 45 Konstytucji RP). *Nota bene*, uwzględniając tę drugą ważną funkcję sądownictwa administracyjnego można by twierdzić, że ustawodawca zwykły jest konstytucyjnie legitymowany do tego, by upoważniać sądy administracyjne nawet do orzekania merytorycznego, właśnie w imię pełniejszego urzeczywistniania konstytucyjnych praw i wolności jednostek, które w państwie prawnym powinny mieć zdecydowany prymat nad taką stosunkowo ogólną i niejednolicie przecież rozumianą oraz poddającą się łatwo relatywizacji zasadą ustrojową, jaką jest zasada podziału władzy<sup>34</sup>.

W każdym bądź razie treść art. 184 Konstytucji RP nie daje, jak się wydaje, podstaw do twierdzeń, że kontrola działalności administracji publicznej, w tym kontrola decyzji administracyjnych oraz postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania tych decyzji, stanowi konstytucyjny monopol sądów administracyjnych. Przepisy Konstytucji RP nie stoją na przeszkodzie ku temu, by ustawodawca zwykły do kontrolowania działalności administracji publicznej upoważnił również, w pewnym przynajmniej zakresie, sądy powszechne, w tym SOKiK.

---

<sup>33</sup> Tak, całkowicie słusznie, B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 18.

<sup>34</sup> Zob. np. M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2013, nr 4, s. 195 i n.

To, że przedmiotem działalności orzeczniczej SOKiK jest nie tylko merytoryczne orzekanie w sprawie antymonopolowej i rozstrzygnięcie o żądaniu strony, ale również kontrola decyzji Prezesa UOKiK, czyli w istocie kontrola działalności organu administracji publicznej (czemu, jak powiedziano, nie sprzeciwiają się przepisy Konstytucji RP), wynika również wprost z przepisów k.p.c., stanowiących, że w razie uwzględnienia odwołania strony SOKiK ma obowiązek podjąć określone działania ukierunkowane na decyzję administracyjną Prezesa UOKiK, tzn. musi tę decyzję uchylić albo zmienić w całości lub w części, przy czym te działania SOKiK są przez odnośne przepisy k.p.c. traktowane na równi (tzn. jako w pełni równorzędne) z działaniami SOKiK polegającymi na orzeczeniu co do istoty sprawy<sup>35</sup>. W świetle literalnego brzmienia przepisów k.p.c. orzekanie przez SOKiK o decyzji Prezesa UOKiK jawi się zatem jako całkowicie równorzędne i komplementarne wobec orzekania przez SOKiK o istocie sprawy (antymonopolowej). Jest tak tym bardziej dlatego, że zgodnie z przepisami k.p.c. SOKiK ma obowiązek zamieszczenia w orzeczeniu stwierdzenia, czy zaskarżona decyzja Prezesa UOKiK została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa<sup>36</sup>. Aby zaś móc zamieścić w swoim orzeczeniu takie właśnie stwierdzenie, SOKiK w oczywisty sposób musi uprzednio uczynić przedmiotem swojej kontroli samą decyzję Prezesa UOKiK jako taką, która w takim układzie jawi się jako regularny przedmiot kontroli SOKiK, równoprawny orzekaniu co do istoty sprawy.

Należy wreszcie w tym kontekście pamiętać o niedawnym całkowitym zarzuceniu przez SOKiK oraz przez Sąd Najwyższy (SN) ich utrwalonej dotąd linii orzeczniczej, zgodnie z którą ewentualne uchybienia proceduralne w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem UOKiK nie mają żadnego znaczenia dla orzekania przez SOKiK. W dotychczasowym orzecznictwie SOKiK oraz SN twierdzono, że zarzuty proceduralne, które w postępowaniu przed sądem administracyjnym badającym legalność wydanej decyzji miałyby istotne znaczenie, w postępowaniu przed SOKiK, rozpoznającym sprawę od początku, pozostają bez wpływu na merytoryczną ocenę zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK<sup>37</sup>. Tymczasem stosunkowo niedawno SN zmienił zdanie i uznał, że przedmiotem badania SOKiK powinny być również ewentualne uchybienia proceduralne w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, a przynajmniej uchybienia polegające na niezachowaniu przez Prezesa UOKiK trybu

---

<sup>35</sup> Zob. art. 479<sup>31a</sup> § 3 zd. 1 k.p.c.

<sup>36</sup> Art. 479<sup>31a</sup> § 3 zd. 2 k.p.c.

<sup>37</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87; wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09; wyrok SOKiK z dnia 11 listopada 2006 r., XVII AmA 70/05; wyrok SOKiK z dnia 11 maja 2007 r., XVII AmA 96/06; wyrok SOKiK z dnia 7 kwietnia 2011 r., XVII AmA 56/10.



postępowania, który jest konieczny, ażeby przysługujące Prezesowi UOKiK kompetencje mogły zostać zastosowane zgodnie z obowiązującym go prawem. Zdaniem SN, uwzględnienie przez SOKiK tego rodzaju zarzutów odnoszących się do uchybień proceduralnych Prezesa UOKiK „może prowadzić do uznania odwołania za zasadne i uchylenia zaskarżonej decyzji bez jednoczesnego rozstrzygnięcia, czy przedsiębiorca dopuścił się naruszenia reguł konkurencji”<sup>38</sup>.

Z powyższego wynika, że nie ma już dłużej podstaw do twierdzenia, że przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne orzekające w sprawach skarg na decyzje administracyjne jest jakościowo różny od przedmiotu kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK. Należy raczej uznać, że przedmioty kontroli i przedmioty orzekania obu rodzajów sądów w znacznej części się pokrywają.

**Drugim** z wymienionych wyżej elementów mających jakoby wskazywać na jakościową odmienność sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK sprawowanej przez SOKiK (z jednej strony) oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne (z drugiej strony) jest charakter prawny orzekania, polegający, jak się twierdzi, na tym, że o ile sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne polega na formułowaniu przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego o zgodności z prawem lub o niezgodności z prawem określonej decyzji administracyjnej, za czym idzie uchylenie decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem oraz utrzymanie w mocy decyzji administracyjnej zgodnej z prawem, o tyle sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie zmierza do formułowania jakiegokolwiek zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności decyzji Prezesa UOKiK z prawem, lecz zmierza po prostu do rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej i orzeczenia o żądaniu strony, w tym poprzez orzeczenie reformatoryjne. Otóż wbrew temu należałoby uznać, że również SOKiK w ramach swojej działalności orzeczniczej formułuje odnośny zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności decyzji Prezesa UOKiK z prawem. Co więcej, w najbardziej typowych przypadkach sądowej kontroli sprawowanej przez SOKiK jego działalność orzecznicza całkowicie się kończy czy też wyczerpuje właśnie na sformułowaniu takiego – charakterystycznego również dla działalności orzeczniczej sądów administracyjnych – zwrotu stosunkowego oraz na wypowiedzeniu wynikających z tego zwrotu konsekwencji prawnych, polegających albo na utrzymaniu w mocy decyzji Prezesa UOKiK albo też na uchyleniu decyzji Prezesa UOKiK. W tym względzie trzeba bowiem pamiętać, że najbardziej typowe

---

<sup>38</sup> Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12.

decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UOKiK już same w sobie polegają na formułowaniu przez Prezesa UOKiK określonego zwrotu stosunkowego, polegającego na: 1) albo uznaniu danej praktyki za ograniczającą konkurencję lub naruszającą zbiorowe interesy konsumentów albo na nieuznaniu danej praktyki za ograniczającą konkurencję lub naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, w tym poprzez umorzenie prowadzonego postępowania administracyjnego<sup>39</sup>, 2) uznaniu danej koncentracji za dozwoloną albo na uznaniu danej koncentracji za niedozwoloną<sup>40</sup>. W takim układzie, w najbardziej typowych przypadkach decyzja Prezesa UOKiK jest swego rodzaju aktem kwalifikacyjnym<sup>41</sup>, tj. aktem kwalifikującym daną praktykę lub koncentrację z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zaś rozpatrujący następnie odwołanie od takiego aktu kwalifikacyjnego SOKiK musi się autorytatywnie wypowiedzieć, czy akt ten jest zgodny z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, co powoli akt ten utrzymać w mocy, czy też akt ten jest niezgodny z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, co zobliguje Prezesa UOKiK do uchylenia tego aktu w całości lub części. Można zatem powiedzieć, że w najbardziej typowych przypadkach SOKiK nie orzeka bynajmniej reformatoryjnie, lecz jedynie kasatoryjnie, po uprzednim sformułowaniu przez siebie opisanego wyżej zwrotu stosunkowego.

Prawdą jest oczywiście, że kompetencje judykacyjne SOKiK do orzekania nie ograniczają się tylko do orzekania kasatoryjnego. Warto jednak zauważyć, że zdecydowana większość wyroków SOKiK mających charakter reformatoryjny polega na ingerowaniu przez SOKiK w wysokość kary pieniężnej orzeczonej w decyzji Prezesa UOKiK. Zwłaszcza zaś w ostatnich kilku latach można zaobserwować rosnącą liczbę spraw, w których SOKiK nie kwestionuje co do zasady zawartego w decyzji Prezesa UOKiK zwrotu stosunkowego o uznaniu danej praktyki za ograniczającą konkurencję lub za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, lecz obniża za to – niekiedy znacznie – wysokość kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę. W tym zaś względzie należy koniecznie zauważyć, że orzekanie przez SOKiK o wysokości kary pieniężnej nakładanej na stronę postępowania nie jest bynajmniej orzekaniem, które w swoim charakterze prawnym istotnie czy też jakościowo różniłoby tego

---

<sup>39</sup> Art. 10 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, a także art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.

<sup>40</sup> Art. 18 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

<sup>41</sup> Por. A. Chełmoński, *Akty kwalifikacyjne administracji jako przedmiot badań* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999, s. 59 i n.; K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006 *passim*.

rodzaju czynność judykacyjną SOKiK od orzecznictwa sądów administracyjnych, kontrolujących decyzje administracyjne. Trzeba przecież pamiętać, że również sądy administracyjne mogą orzekać grzywny wobec strony postępowania prowadzonego przed sądem administracyjnym, a konkretnie wobec organu administracji publicznej<sup>42</sup>. Nawet przy tym, jeżeli rodzaj uchybień, za które SOKiK nakłada karę pieniężną różni się od rodzaju uchybień, za które grzywnę nakłada sąd administracyjny, to jednak pozostaje normatywnym faktem, że oba rodzaje sądów są uprawnione do wydawania orzeczeń, w których nakładają sankcje pieniężne na strony postępowania sądowego. Nie można wreszcie zapominać o kompetencjach sądów administracyjnych do wydawania w pewnych sytuacjach orzeczeń merytoryczno-reformatoryjnych, jak to ma miejsce w przypadku uznania w wyroku przez sąd administracyjny uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa<sup>43</sup> lub w przypadku wyroku sądu administracyjnego orzekającego o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku w razie uprzedniego niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności<sup>44</sup>. Powyższe przewidziane prawem przejawy działalności orzeczniczej SOKiK oraz sądów administracyjnych pokazują, że w zakresie charakteru prawnego orzeczeń wydawanych przez oba te rodzaje sądów wcale nie występują – jak można by się *prima facie* spodziewać – różnice jakościowe czy też zasadnicze.

Jeżeli chodzi wreszcie o **trzeci** ze wskazanych wyżej elementów mających jakoby istotnie różnicować charakter orzecznictwa SOKiK (z jednej strony) oraz sądów administracyjnych (z drugiej strony), a którym jest kryterium czy też kryteria orzekania, to w tym względzie należałoby przede wszystkim zauważyć, że chociaż sądy administracyjne w wydawanych przez siebie orzeczeniach powinny kierować się kryterium legalności, to jednak nie mogą one uniknąć kierowania się również, przynajmniej do pewnego stopnia, kryterium celowościowym. Jest tak chociażby dlatego, że przepisy prawa oparte są zazwyczaj na określonych celach lub też wręcz wprost do tychże celów się odwołują. Każde prawo jest przecież przejawem ludzkiej celowej działalności i przy jego wykładni, a także przy

---

42 Zob. art. 55 § 1, art. 112, art. 149 § 2, art. 154 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

43 Art. 146 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

44 Art. 154 § 2 (w zw. z § 1) ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto należy też pamiętać o merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne w sprawach skarg wnoszonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. Nr 19, poz. 101, ze zm. (zob. art. 27-31 powołanej ustawy).

kontrolowaniu przez sąd administracyjny prawidłowości zastosowanej przez organ administracji wykładni, nie da się całkowicie abstrahować od celów stosowanego prawa.

Z kolei bardzo uważna lektura orzecznictwa SOKiK prowadzi do powstania nieodpartego wrażenia, że w ogromnej liczbie przypadków SOKiK nie tyle bada merytoryczną i celowościową zasadność decyzji Prezesa UOKiK, a więc nie tyle merytorycznie weryfikuje to, czy dana praktyka przedsiębiorcy rzeczywiście ogranicza konkurencję lub też czy planowana koncentracja może prowadzić do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku, co raczej ogranicza się do następczej weryfikacji, czy ustalenia dokonane w tym zakresie przez Prezesa UOKiK odpowiadają pewnemu standardowi dowodowemu lub też pewnym powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie antymonopolowym (w Polsce lub w całej Unii Europejskiej) lub też w doktrynie prawa konkurencji prawnym standardom. Inaczej mówiąc, w prowadzonym przez siebie postępowaniu oraz w wydawanych przez siebie orzeczeniach SOKiK zazwyczaj nie tyle samodzielnie przeprowadza określone dowody mające potwierdzać lub negować antykonkurencyjny charakter zachowań przedsiębiorcy (choć do przeprowadzania takich dowodów SOKiK jest *de iure* jak najbardziej uprawniony) oraz nie tyle formułuje samodzielne i autorskie oceny na temat antykonkurencyjnej treści lub celu zachowań przedsiębiorców, co raczej bada, czy przeprowadzone uprzednio przez Prezesa UOKiK dowody oraz wnioski są dostatecznie przekonujące i wiarygodne oraz czy znajdują one oparcie w powszechnie akceptowanych w tym zakresie zasadach lub regułach prawnych, płynących z bardzo różnych zresztą źródeł (w tym doktrynalnych)<sup>45</sup>. Chociaż więc w swoim założeniu sprawowana przez SOKiK kontrola decyzji Prezesa UOKiK ma być kontrolą merytoryczną i zdeterminowaną celowościowo, tj. celami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to jednak w większości przypadków mamy *de facto* do czynienia w tym zakresie z kontrolą jedynie prawną, polegającą na weryfikowaniu ustaleń i konkluzji Prezesa UOKiK z punktu widzenia typowych reguł wykładni prawniczej oraz prawniczych rozumowań (w tym wnioskowań prawniczych). Należy przy tym dodać, że tego rodzaju praktyka orzecznicza SOKiK w idealny wręcz sposób nawiązuje do orzecznictwa sądów

---

<sup>45</sup> Przykładowo: SOKiK zazwyczaj sam nie wyznacza w sposób autorski rynku właściwego, tzn. nie prowadzi żadnych nowych badań rynkowych w tym zakresie, lecz jedynie weryfikuje to, czy wyznaczony w decyzji Prezesa UOKiK rynek właściwy znajduje swoje uzasadnienie w dotychczasowej praktyce decyzyjnej lub precedensach, bardzo różnych zresztą organów. Podobnie też SOKiK sam nie dokonuje ekonometrycznych ustaleń związanych z cechami poszczególnych zachowań lub praktyk przedsiębiorców oraz nie formułuje samodzielnie prognoz rynkowych dotyczących przyszłego kształtowania się sytuacji na rynku, lecz raczej następczo weryfikuje to, czy dokonane w tym względzie przez Prezesa UOKiK ustalenia są dostatecznie dla tego sądu przekonujące (w sensie często bardzo subiektywnym) i czy ustalenia te mają dostateczne oparcie w istniejących poglądach ekonomistów lub innych doświadczonych w danym zakresie praktyków (w tym prawników-praktyków).

administracyjnych, które w dokładnie ten sam sposób i z tego samego punktu widzenia weryfikują legalność decyzji administracyjnych.

Od razu przy tym należałoby bardzo mocno podkreślić, że tego rodzaju praktyka orzecznicza SOKiK bynajmniej nie zasługuje na krytykę. Przeciwnie, postępując w sposób scharakteryzowany powyżej sędziowie SOKiK robią dokładnie to, do czego jako sędziowie i jako prawnicy są najlepiej przygotowani, a więc stosują prawo posługując się określonymi dobrze im znanymi standardami prawnymi, w tym m. in. różnymi rodzajami wykładni, wnioskowaniami prawniczymi, subiektywną weryfikacją wiarygodności dokonanych przez kogo innego ustaleń dowodowych, czy też wreszcie cyzelowaniem prawniczych uzasadnień, tak aby finalne rozstrzygnięcie zamieszczone w ich wyroku było dostatecznie dla stron i dla innych interesariuszy przekonujące oraz miało w ten sposób walor stabilizatora społecznego. To raczej ustawodawcy, a także niektórym przedstawicielom doktryny i praktyki, należałoby zarzucić, że formułują oni pod adresem sędziów SOKiK nadmiernie wysokie czy też wręcz całkowicie nierealne oczekiwania, w tym przede wszystkim formułują oczekiwanie, że sędziowie SOKiK będą samodzielnie badali to, czy dana praktyka lub koncentracja przedsiębiorców rzeczywiście ogranicza konkurencję oraz że sędziowie w sposób niewątpliwy ustalą, jakie będą konkretne skutki rynkowe poszczególnych zachowań przedsiębiorców. Tego rodzaju oczekiwania pod adresem sędziów SOKiK są dalece przesadzone i wręcz społecznie szkodliwe, bowiem zupełnie niepotrzebnie narażają one tychże sędziów na następne zarzuty, że nie wywiązują się oni należycie ze swojego obowiązku, co z kolei może podrywać zaufanie społeczne do działalności SOKiK.

Tymczasem *de lege ferenda*, a więc w ujęciu modelowym i postulatywnym, badanie, identyfikowanie i ustalanie antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców oraz ich rynkowych skutków powinno być wyłącznym zadaniem wyspecjalizowanych w tym zakresie technokratycznych organów i instytucji, zatrudniających w tym celu fachowy i odpowiednio przeszkolony personel. Działalność o tym właśnie charakterze nie powinna być natomiast w żadnym razie zadaniem sądów, gdyż sędziowie nie powinni się stawać ekspertokratycznym gremium ekonomistów lub praktyków rynkowych, odpowiedzialnych za efektywne realizowanie polityki konkurencji. Realizowanie polityki konkurencji, w tym zwłaszcza poprzez formułowanie zdeterminowanych celowościowo rozstrzygnięć o uznaniu danej praktyki lub koncentracji za ograniczającą konkurencję, musi być czy też musi pozostać wyłączną domeną wyspecjalizowanych organów ochrony konkurencji, w tym Prezesa UOKiK. Natomiast *de lege ferenda* rolą SOKiK powinno być jedynie następne weryfikowanie legalności wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji, tak aby decyzje te

były zgodne z powszechnie akceptowanymi w tym zakresie jurydycznymi standardami prawa konkurencji. Ponieważ zaś sędziowie SOKiK z zadania tego potrafią się bardzo dobrze wywiązywać – co instruktywnie pokazuje ich cała dotychczasowa praktyka orzecznicza, zbliżona w tym względzie, jak już powiedziano, do praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych – tego rodzaju zmiany legislacyjne przyczynią się niewątpliwie do zwiększenia zaufania społeczeństwa do sądów oraz do ugruntowania wśród przedsiębiorców przekonania o ochronnej względem nich postawie sądów.

Skoro więc, jak starano się wyżej wykazać, istota działalności orzeczniczej SOKiK i tak jest w sensie kwalitatywnym w dużej mierze *de facto* upodobniona do istoty działalności orzeczniczej sądów administracyjnych (pod względem przedmiotu orzekania, charakteru prawnego orzekania oraz kryteriów orzekania), to tego rodzaju praktykę orzeczniczą SOKiK należałoby obecnie *de lege ferenda* normatywnie usankcjonować, rezygnując z obecnego normatywnego usytuowania SOKiK jako podmiotu, który, po pierwsze, ma merytorycznie orzekać co do istoty sprawy antymonopolowej, a nie kontrolować działalność Prezesa UOKiK, po drugie, ma wydawać również orzeczenia reformatoryjne, a nie zawierające jedynie zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności decyzji Prezesa UOKiK z prawem oraz, po trzecie, ma kierować się względami celowościowymi, a nie tylko kryterium legalności. Wbrew temu obecnemu normatywnemu modelowi SOKiK – który to model, jak starano się wykazać, i tak *de facto* nie jest w tej swojej pełnej postaci urzeczywistniany (tzn. nie jest w pełni implementowany) – należałoby *de lege ferenda* uczynić SOKiK podmiotem, który, po pierwsze, nie orzeka co do istoty sprawy antymonopolowej, lecz jedynie kontroluje działalność Prezesa UOKiK, po drugie, orzeka wyłącznie lub niemal wyłącznie kasatoryjnie, a nie reformatoryjnie, oraz, po trzecie, kontroluje decyzje Prezesa UOKiK pod względem ich zgodności z prawem, czyli pod kątem przestrzegania przez Prezesa UOKiK szeroko rozumianych jurydycznych standardów prawa konkurencji, bez potrzeby zajmowania się celowościowymi determinantami realizacji polityki konkurencji.

Takie właśnie, jak wyżej postulowane, normatywne ukształtowanie istoty kompetencji orzeczniczych SOKiK nie może rzecz jasna pociągać za sobą pozbawienia przedsiębiorców prawa do merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej z ich udziałem w dwóch różnych instancjach. Prawo przedsiębiorców do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ich sprawy jest ich prawem konstytucyjnym (art. 78 Konstytucji RP), którego ustawodawca zwykły nie powinien ich pozbawiać. Rzecz jednak w tym, że *de lege ferenda* dwukrotne merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy antymonopolowej, tj. rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy antymonopolowej w

dwóch różnych instancjach, powinno następować na drodze pozasądowej, a więc w ramach instytucji o charakterze administracyjnym lub co najwyżej *quasi*-sądowym. Zgodnie z tą propozycją, merytoryczne rozpoznawanie i rozstrzygnięcie spraw antymonopolowych powinno następować najpierw w instytucjonalnych ramach UOKiK (co niekoniecznie wszakże oznacza, że powinno być dokonywane przez samego Prezesa UOKiK), a następnie w ramach specjalnie w tym celu powołanego wyspecjalizowanego panelu (o charakterze administracyjnym lub *quasi*-sądowym), składającego się z uznanych i wysoko wykwalifikowanych ekspertów z zakresu prawa konkurencji, reprezentujących różne dziedziny wiedzy lub praktyki rynkowej, a przy tym dostatecznie niezależnych od stron toczącego się pomiędzy nimi sporu. W takim układzie merytoryczne rozpoznawanie i rozstrzygnięcie spraw antymonopolowych, dokonywane przy uwzględnianiu wszystkich relewantnych determinant prawnych oraz celowościowych (z zakresu polityki konkurencji), następowałyby w ramach specjalnie do tego celu dedykowanych instytucji ekspertokratycznych, gwarantujących daleko idącą fachowość i wiarygodność dokonywanych ustaleń. Przy czym niezbędnym elementem tego nowego instytucjonalnego i kompetencyjnego ukształtowania w Polsce pozasądowego etapu stosowania prawa konkurencji powinno być instytucjonalne rozdzielenie w ramach UOKiK ciał organizacyjnych realizujących funkcje wykrywcze (dowodowe) od ciał organizacyjnych realizujących funkcję merytorycznego orzekania w pierwszej instancji, co uwolniłoby osoby orzekające co do meritum sprawy antymonopolowej od zupełnie po ludzku zrozumiałej, ale jednak z prawnego punktu widzenia niepożądanego stronniczości, wynikającej z faktu, że każdy urzędnik, który poświęcił czas, wysiłek oraz publiczne środki w celu wykrycia określonego antykonkurencyjnego zachowania w zupełnie naturalny sposób nie jest w stanie zachować następnie wymaganego obiektywizmu przy orzekaniu w sprawie tej praktyki<sup>46</sup>. Z kolei odwołania od merytorycznych orzeczeń wydawanych przez właściwe ciało orzekające w ramach UOKiK powinien *de lege ferenda* rozpatrywać wspomniany już wyżej wyspecjalizowany panel ekspertów, który w sensie organizacyjnym również mógłby być usytuowany w ramach UOKiK.

Natomiast sądowa kontrola rozstrzygnięć tego rodzaju fachowych instytucji orzekających w ramach UOKiK (tj. instytucji administracyjnych i/lub *quasi*-sądowych) pozostawałaby

---

<sup>46</sup> Por. D. Geradin, N. Petit, *Judicial Review in European Union Competition Law: A Quantitative and Qualitative Assessment*, Tilburg Law and Economics Center (TILEC) Law and Economics Discussion Paper No. 2011-008, February 2011, s. 13-14, opracowanie dostępne na stronie: <http://ssrn.com/abstract=1698342>; W. Wils, *The Combination of the Investigative and Prosecutorial Function and the Adjudicative Function in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis*, World Competition 2004, vol. 27, s. 202 i n.

domeną SOKiK (oraz ewentualnie Sądu Apelacyjnego i/lub Sądu Najwyższego), będąc przy tym sprawowana przez SOKiK pod względem zgodności z prawem, a więc pod kątem tego, czy dane rozstrzygnięcie instytucji administracyjnej lub *quasi*-sądowej odpowiedzialnej za realizowanie polityki konkurencji jest zgodne z prawem, tj. czy odpowiada określonym prawnym standardom, w tym wymaganym standardom dowodowym.

Proponowane tutaj nowe ukształtowanie instytucjonalnej architektury polskiego prawa konkurencji oraz kompetencji orzeczniczych poszczególnych komponentów tej instytucjonalnej architektury pozwoliłoby połączyć ze sobą, na zasadzie synergii, dwojakiego rodzaju pożądane elementy: po pierwsze, merytoryczną fachowość rozstrzygnięć co do istoty sprawy zapadających w sprawach antymonopolowych, wynikającą z dużej teoretycznej wiedzy i doświadczeń praktycznych osób orzekających w pierwszej i drugiej pozasądowej instancji, a po drugie, autorytet społeczny niezależnej i niezawisłej władzy sądowniczej, bardzo dobrze przygotowanej do dokonywania ściśle prawnej i legalistycznej weryfikacji rozstrzygnięć organów pozasądowych (w tym również w zakresie proceduralnego aspektu tych rozstrzygnięć), ale już niekoniecznie dobrze się czującej w roli podmiotu zmuszonego obecnie *de facto* przez ustawodawcę do realizowania w Polsce polityki konkurencji. W rezultacie, proponowane tutaj nowe rozwiązania instytucjonalne, z jednej strony, zwiększyłyby merytoryczną fachowość rozstrzygnięć w sprawach antymonopolowych, wzmacniając technokratyczny korpus odpowiedzialny za realizowanie w Polsce polityki konkurencji, a z drugiej strony przydałyby one tym wspomnianym wyżej merytorycznym rozstrzygnięciom niezbędną legitymizację, wynikającą z możliwości poddania tych rozstrzygnięć sądowej kontroli, i to kontroli sprawowanej w takim (jedyne) zakresie, jaka w pełni odpowiada istocie, funkcjom i zawodowemu przygotowaniu reprezentantów władzy sądowniczej. Wszystko to razem zwiększyłoby społeczne zaufanie do instytucji stosujących w Polsce prawo konkurencji oraz utwierdziłoby poszczególne kategorie interesariuszy w przekonaniu, że instytucje te rzeczywiście realizują względem nich funkcję ochronną.

#### **IV. Konkluzje**

Na zakończenie przeprowadzonych wyżej rozważań warto byłoby raz jeszcze zebrać i podsumować najważniejsze z dokonanych ustaleń. Po pierwsze, judycjalizacja prawa konkurencji oznacza, z jednej strony, nadawanie administracyjnym (publicznym) organom ochrony konkurencji charakteru ciał sądowych lub *quasi*-sądowych, zwłaszcza w zakresie ich daleko idącej niezależności od innych władz publicznych, oraz, z drugiej strony, poddawanie decyzji organów ochrony konkurencji sądowej kontroli. Po drugie, ani prawo unijne ani



prawo polskie nie gwarantuje obecnie krajowym organom ochrony konkurencji dostatecznego zakresu instytucjonalnej niezależności od innych władz publicznych. Domaga się tego natomiast Komisja Europejska, która być może w najbliższej przyszłości podejmie w tym zakresie bardziej konkretne i stanowcze działania legislacyjne. Po trzecie, byłoby rzeczą pożądaną, by niektóre aspekty sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji (w tym kryteria, zakres i skutki tej sądowej kontroli) zostały częściowo przynajmniej zharmonizowane na szczeblu unijnym, w tym w nawiązaniu do istniejącego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Obecnie taka harmonizacja nie ma miejsca. Po czwarte, w Polsce obecna sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK – wbrew dość powszechnej opinii przedstawicieli nauki prawa – przybiera w dużej mierze charakter kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne wobec decyzji administracyjnych. Tę konwergencję orzecniczą obu wymienionych pionów sądownictwa bardzo dobrze widać w następujących zakresach spraw: przedmiot orzekania, charakter prawny orzeczeń oraz kryteria orzekania. Po piąte, zarysowana wyżej tendencja orzecnicza w ramach SOKiK zasługuje na poparcie i idzie w dobrym kierunku, i w związku z tym *de lege ferenda* powinna ona zostać normatywnie usankcjonowana. Towarzyszyć temu powinien rozdział funkcji wykrywczych i orzecznich na szczeblu UOKiK oraz utworzenie na szczeblu UOKiK drugiej administracyjnej lub *quasi*-sądowej instancji weryfikującej merytorycznie (celowościowo) rozstrzygnięcia podjęte w sprawach antymonopolowych w pierwszej instancji. Natomiast SOKiK powinien *de lege ferenda* kontrolować rozstrzygnięcia tego rodzaju fachowych instytucji orzekających w ramach UOKiK jedynie pod względem zgodności z prawem, a więc pod kątem tego, czy dane rozstrzygnięcie instytucji administracyjnej lub *quasi*-sądowej odpowiedzialnej za realizowanie polityki konkurencji odpowiada określonym prawnym standardom, w tym wymaganym standardom dowodowym.