

**Robert Frey**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
(Jan Kochanowski University in Kielce, Poland)  
e-mail: robert.frey@ujk.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5240-2680

**Elżbieta Małecka**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi  
(University of Humanities and Economics in Lodz, Poland)  
e-mail: elzbieta\_malecka@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1484-1383

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.04

## **Przekazanie sądowni powszechnemu sprawowania kontroli administracji publicznej jako odstępstwo od kognicji sądów administracyjnych na przykładzie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

### **ABSTRAKT**

Celem artykułu jest ukazanie historycznego rozwoju wyjątku od zasady kontroli administracji sądowej przez sądy administracyjne, jaki stanowi powierzenie jej sprawowania przez Sąd Antymonopolowy – obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Celem dodatkowym jest odpowiedź na pytanie o zasadność przekazania sądowni powszechnemu orzecznictwa w sprawach antymonopolowych, a później regulacyjnych. Autorzy sformułowali dwie tezy. Teza pierwsza, że źródłem takiego ukształtowania polskiego modelu sądownictwa antymonopolowego były procesy liberalizacyjne. Teza druga, że pomimo wadliwych rozwiązań w obszarze proceduralnym, jego funkcjonowanie i orzecznictwo SOKiK przyczyniło się do rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce. Artykuł dzieli się na dwie części. W pierwszej kolejności zostanie przedstawiony rys historyczny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne w Polsce, następnie stan obecny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne i powszechne. Autorzy rozpoczynają swoje rozważania od ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Konstytucja marcowa) oraz ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale

Administracyjnym (NTA). Ponadto, analizują procesy liberalizacyjne, które nastąpiły w Polsce po zmianach 1989 r. Druga część obejmuje genezę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ewolucję właściwości Sądu Antymonopolowego w latach 1990–2017 oraz analizę problematyki hybrydowego postępowania odwoławczego. W tej części Autorzy odwołują się do projektów ustaw, stenogramów posiedzeń Sejmu RP oraz poddają analizie statystykę orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w latach 1992–2020. Rozważania będą prowadzone w oparciu o przepisy prawa oraz opracowania naukowe. Analizie zostaną poddane projekty ustaw oraz związany z nimi proces legislacyjny. W artykule zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

**Transferring the Conducting of the Review of Public Administration  
to a Common Court as a Departure from the Cognition of Administrative  
Courts on the Example of the Court of Competition and Consumer Protection**

**ABSTRACT**

The goal of the article is to present the historical development of the exception from the rule of the court administration review by administrative courts, which is the transference of its conducting to the Antitrust Court (currently the Court of Competition and Consumer Protection). The additional goal is to answer the question of the grounds of the transference to a popular court the jurisdiction in antitrust cases, and then in regulatory cases. Two theses were formulated by the authors. The first thesis states that the Polish antitrust court model were based on the liberalization processes. The second thesis assumes that, despite faulty solutions in the procedural area, the functioning of the jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection contributed to the development of competitive economy in Poland. The authors begin their consideration with the Act from 17th March 1921. The Constitution of the Republic of Poland (the so-called March Constitution) and the Act of 3rd August 1922 on the Supreme Administrative Tribunal. In addition, they analyze the liberalization processes that took place in Poland after the changes of 1989. The second part covers the genesis of the Competition and Consumer Protection Court, the evolution of the jurisdiction of the Antimonopoly Court from 1990 to 2017 and the analysis of the issue of hybrid appeal proceedings. In this part, the authors refer to draft laws, transcripts of the sittings of the Sejm of the Republic of Poland and analyze the statistics of the case law of the Court of Competition and Consumer Protection from 1992 to 2020. The deliberation shall be based on legal regulations and scientific papers. The analysis shall focus on the proposed bills and on the related legislative process. The following methods were applied in the article: dogmatic-legal and analytic-synthetic.

**Słowa kluczowe:** sąd antymonopolowy, liberalizacja, konkurencja

**Key words:** antitrust court, liberalization, competition

## Wprowadzenie. Rys historyczny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne w Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości po rozbiorach założono i zrealizowano poddanie administracji publicznej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>1</sup>. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Konstytucja marcowa)<sup>2</sup> stanowiła w przepisie art. 73, że: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Jak podkreślał E. Iserzon<sup>3</sup>, ta zapowiedź konstytucyjna została wykonana tylko częściowo. W wykonaniu wskazanego przepisu Konstytucji marcowej, uchwalona została ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>4</sup>. Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej utworzony został Najwyższy Trybunał Administracyjny, który miał rozpoznawać skargi – jako jedyna instancja sądowa – na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile powołana ustawa prawa skargi nie wyłączała. Stan ten uważano za tymczasowy „aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego”. Dla pełności obrazu należy zauważyć, że na obszarze b. zaboru pruskiego istniało sądownictwo administracyjne niższych instancji oparte na przepisach zaborczych, lecz nie odgrywało ono większego znaczenia<sup>5</sup>. Następnym aktem regulującym funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>6</sup>. Zgodnie z przepisem art. 1 rozporządzenia, do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia, Najwyższy Trybunał Administracyjny stanowił jedyną instancję sądową, powołaną do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej.

<sup>1</sup> Zob. omówienie stanu zastanego i procesu unifikacji w: J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 175-228.

<sup>2</sup> Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

<sup>3</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 195.

<sup>4</sup> Dz.U.R.P. 1922 nr 67, poz. 600.

<sup>5</sup> E. Iserzon, op. cit., s. 196; J.S. Langrod, op. cit., s. 228-230; M. Mąkosa, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 86-96.

<sup>6</sup> Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806.

Wzorowano się niewątpliwie na modelu austriackim<sup>7</sup>. W przepisie art. 6 rozporządzenia zamieszczono wyłączenia spod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego m.in. sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były do rozstrzygnięcia według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucja kwietniowa)<sup>8</sup> zrezygnowała ostatecznie z utworzenia sądownictwa administracyjnego niższych instancji, które nie powstało, przewidywała jedynie w przepisie art. 70 ust. 1 lit. b powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Najwyższy Trybunał Administracyjny nie wznowił orzecznictwa po II wojnie światowej. W 1939 r. uchwalona została ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych<sup>9</sup>, której wejściu w życie w dniu 1 kwietnia 1940 r. przeszkodziła agresja niemiecka na Polskę we wrześniu 1939 r. Sądy te powołano jednak po zakończeniu wojny.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.<sup>10</sup> nie przewidywała sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>11</sup>. Jednak w latach 80. XX w. stan ten zaczął ulegać zmianie w warstwie ustawodawczej bez zmiany obowiązującej Konstytucji. Na mocy przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, utworzony został jednoinstancyjny sąd administracyjny – Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) z siedzibą w Warszawie, który działał w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Stosownie do przepisu art. 2 powołanej ustawy orzekał on w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych. Równocześnie nadzór nad działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie orzekania sprawował Sąd Najwyższy przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od jego orzeczeń, ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne<sup>13</sup>. Dodatkowo kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego

<sup>7</sup> Por. D. Małec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939. Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. Sawicka-Jezierczuk, Warszawa 2005, s. 27 i n.

<sup>8</sup> Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

<sup>9</sup> Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476

<sup>10</sup> Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232.

<sup>11</sup> Odmienne E. Iserzon, który wskazuje na brak formalnego uchylecia Rozporządzenia Prezydenta RP powołującego Najwyższy Trybunał Konstytucyjny (zob. E. Iserzon, op. cit., s. 196-197).

<sup>12</sup> Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8.

<sup>13</sup> Identyczne rozwiązanie funkcjonowało od 1962 r. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zob. E. Iserzon, op. cit., s. 198.

została ograniczona do 20 kategorii spraw<sup>14</sup>. Z biegiem czasu ulegała ona poszerzeniu, a ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>15</sup> nie przewidywała już daleko idących ograniczeń w tym zakresie.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w przepisie art. 184 stanowi, że: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Założenie ustawy zasadniczej utworzenia sądów administracyjnych niższej instancji zostało zrealizowane na mocy przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>16</sup>. Zgodnie z przepisem art. 2 powołanej ustawy, sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne.

## **1. Kontrola administracji publicznej przez sądy administracyjne i powszechne – stan obecny**

Zgodnie z przepisem art. 177 Konstytucji RP, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Stosownie natomiast do przepisu art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Porównanie powołanych przepisów wskazuje, że w przypadku działalności administracji publicznej ich kontrola, co do zasady, należy do sądów administracyjnych, a nie sądów powszechnych. Nie oznacza to, że sądy powszechne zostały całkowicie wyłączone z zakresu kontroli decyzji administracji publicznej, jednak ma ona charakter incydentalny i związana jest ze zjawiskiem „prejudycjalności” decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zob. art. 150<sup>7</sup> § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168) w brzmieniu nadanym ustawą, o której mowa w przypisie poprzednim.

<sup>15</sup> Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 2492

<sup>17</sup> Prejudycjalność decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, poza nielicznymi wyjątkami – np. ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję wiążą sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji co do stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji – nie została uregulowana w prawie polskim. Szczątkowa regulacja została zawarta w przepisie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., zgodnie z którym, sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej

Sprawowanie kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne odbywa się według regulacji określonej przez przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup> [dalej: p.p.s.a.]. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 pkt 1 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Stosownie do przepisu art. 52 § 1 p.p.s.a., skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa<sup>19</sup>. Sąd administracyjny nie przejmuje spraw do merytorycznego rozpoznania, a jedynie bada czy decyzja administracyjna wydana została zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy nie doszło do naruszenia przepisów postępowania, a zatem wyłącznie pod kątem legalności. Od

---

decyzji organu administracji publicznej. Istotę zależności wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 24/07 (Legalis): „Decyzja administracyjna ma w sprawie cywilnej znaczenie prejudycjalne, jeśli sąd z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej – nie może samodzielnie w sposób wiążący rozstrzygnąć kwestii należących do drogi administracyjnej, co uzasadnia oczekiwanie na wydanie decyzji we właściwym postępowaniu”. Nie oznacza to wszak, że decyzja administracyjna nie podlega kontroli sądu, co jest związane z koncepcją tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkudziesięciu lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1946 r., C.III. 217/46, OSN 1947 nr 1, poz. 25, z dnia 15 października 1951 r., C. 653/51, OSN 1952 nr 3, poz. 75, z dnia 29 czerwca 1957 r., 2 CR 499/57, OSN 1959 nr 3, poz. 88, z dnia 27 sierpnia 1959 r., 1 CR 1051/58, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1960, nr 2, s. 58, z dnia 4 listopada 1959 r., 2 CR 669/59, OSPiKA 1962 nr 4, poz. 106, uchwały z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNC 1985 nr 5-6, poz. 65, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNCP 1995 nr 3, poz. 54 i wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 189). Zob. także R. Frey, „Prejudycjalność” decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, [w:] *Postępowanie cywilne w dobie przemian*, red. I. Gil, Warszawa 2017, s. 483 i n.

<sup>18</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1634.

<sup>19</sup> Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (T.j. Dz.U. 2023, poz. 519) albo konsul.

wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Model, gdzie od ostatecznej decyzji organu administracji publicznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, doznaje w pewnych sytuacjach modyfikacji polegającej na tym, że od ostatecznej decyzji administracyjnej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, lecz odwołanie do sądu powszechnego, który, co wymaga podkreślenia, przejmuje sprawę do merytorycznego rozstrzygnięcia. Dotychczasowa sprawa administracyjna staje się sprawą cywilną w znaczeniu formalnym. Przyjmuje się, że wydanie przez organ administracyjny decyzji otwiera drogę sądową, a zatem toczące się przed tym organem postępowanie ma charakter prejurysdykcyjny. W konsekwencji sąd powszechny prowadzi kontradiktoryjne postępowanie cywilne w oparciu o przepisy i naczelne zasady postępowania cywilnego. Wniesienie odwołania zastępuje pozew, a ewentualne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego przez organ są zasadniczo bez znaczenia<sup>20</sup>. Tak ukształtowany model, gdzie najpierw wydaje decyzję organ administracyjny – stosując przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a na skutek odwołania sprawa jest przejmowana do merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nazywa się w doktrynie zbiorczą nazwą „postępowanie hybrydowe”.

Należy podkreślić, że nie jest on jednolity. W pierwszej kolejności dotyczy odwołań od decyzji Prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>21</sup>. Wskazać należy także na odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych właściwych miejscowo dla miejsca zamieszkania lub siedziby odwołującego<sup>22</sup>. Hybrydowy charakter ma także postępowanie wywołane wniesieniem odwołania od niektórych decyzji Przewodniczącego Krajowej

<sup>20</sup> Jak podkreślił SOKiK w wyroku z dnia 21 września 2015 r., XVII AmE 103/14 (Legalis), zarzuty dotyczące przebiegu postępowania administracyjnego przed Prezesem URE podlegają uwzględnieniu jedynie w takim zakresie, w jakim ich uwzględnienie uniemożliwiłoby pozostawienie jego decyzji w obrocie prawnym, nawet po ewentualnej reformie jej treści. Taka sytuacja może mieć miejsce wyjątkowo, gdy np. decyzja zawiera niedające się usunąć uchybienia formalne lub, gdy jest przedwczesna z uwagi na niepodjęcie w toku postępowania czynności, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe.

<sup>21</sup> Z nieznanych przyczyn do właściwości SOKiK nie należą odwołania od decyzji podejmowanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC).

<sup>22</sup> Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 1, s. 23 i n.

Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), które przysługuje Sądowi Okręgowemu w Warszawie, ale nie SOKiK, a wydziałowi gospodarczemu<sup>23</sup>.

## 2. Geneza Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wyżej przeprowadzona analiza wskazuje, że sądem powszechnym sprawującym kontrolę administracji publicznej na zasadzie wyjątku od zasady jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stąd też wskazane jest przedstawienie genezy tego rozwiązania.

Powstanie sądownictwa antymonopolowego należy wiązać z procesami liberalizacyjnymi rynku zachodzącymi w Europie i USA. Proces liberalizacji dotyczył wszystkich sektorów gospodarki, choć w każdym sektorze ze względu na ich odmienną specyfikę został zakończony w różnym czasie. Liberalizacja oparta była na trzech podstawowych procesach: demonopolizacji – unbundlingu, który opierał się na rozdzieleniu działalności wytwórczej, przesyłowej i handlowej<sup>24</sup>, w jego ramach dokonywano podziału przedsiębiorstw; liberalizacji – tzw. zasady TPA, obejmującej kwestie dostępu do urządzeń kluczowych dla prowadzenia danej działalności<sup>25</sup> oraz prywatyzacji polegającej na

<sup>23</sup> Zgodnie z przepisem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 805 ze zm.). Od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53-54 służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. Stosownie do przepisu ust. 2 powołanego artykułu, w postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Wymaga podkreślenia niechlujność ustawodawcy, bowiem w kodeksie postępowania cywilnego takiego postępowania od kilkunastu lat nie ma. Sąd rozpoznaje sprawę co do meritum, a zatem ocenia całokształt materiału zgromadzonego w aktach sprawy oraz trafność zarzutów podniesionych na podstawie dowodów w oparciu o regulacje art. 479<sup>28</sup> – 479<sup>33</sup> k.p.c., a zatem postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Stan ten wymaga interwencji ustawodawcy.

<sup>24</sup> Zob. M. Szydło, *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym*, cz. 1, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 2, s. 5 i n.; J.F. Baur, K.U. Prizsche, S. Klauer, *Ownership unbundling, Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht*, Nomos, Baden-Baden 2006, s. 35 i n.; F. Ostrowski, *Wprowadzanie unbundlingu własnościowego w sektorze energetycznym w drodze wydawanych przez Komisję Europejską decyzji zobowiązujących – próba oceny*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 6, s. 9 i n.; K. Żebryk, *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3, s. 74 i n.; Ł. Jankowski, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 265.

<sup>25</sup> Zob. Z. Muras, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 320 i n.; M. Zalewska, *Amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2, s. 171 i n.; M. Krzykowski, *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2013, s. 99; M. Będkowski-Kozioł, *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys poglądów na tle doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000,



przekształcaniu przedsiębiorstw w spółki Skarbu Państwa i późniejszej sprzedaży udziałów inwestorom krajowym i zagranicznym. Skutki prywatyzacji na przestrzeni dwudziestu lat na świecie pokazuje raport OECD z 2003 r., który przedstawia przegląd polityk i praktyk prywatyzacji w krajach należących do tej organizacji. Według tego raportu, sprywatyzowano w 100 krajach przedsiębiorstwa o wartości ok. 1 bln dolarów USA, z tego przedsiębiorstwa w krajach OECD stanowiły niemal 80% tej sumy. Prywatyzacja na większą skalę miała miejsce w kilku krajach europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja) od końca lat 70. XX w., a osiągnęła swój szczyt i ogarnęła wielką liczbę krajów w połowie lat 90. Prywatyzacja przeprowadzana była nie tylko w celu poprawy efektywności i wzrostu konkurencyjności rynku, lecz także do realizacji szerszych reform strukturalnych<sup>26</sup>.

Dyskusje o potrzebie wydzielenia sądownictwa antymonopolowego w Polsce, po raz pierwszy pojawiły się w latach 80. XX w. Proces liberalizacji można podzielić na trzy etapy.

Pierwszy etap obejmuje lata 1989–2003<sup>27</sup>. W tym czasie następowały wszystkie wyżej opisane procesy. Została uchwalona ustawa dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>28</sup> oraz powołane poszczególne organy regulacyjne. Obok organu antymonopolowego, zostają powołani: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

---

nr 12, s. 2-16; Ch.M. Seelen, *The Essential Facilities Doctrine: What Does It Mean To Be Essential?*, "Marquette Law Review" 1997, Vol. 80, Issue 4, p. 1118, <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol80/iss4/6>, (26.11.2021); J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w niezależnych regulacjach sektorowych*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3(5), s. 171 i n.; R. Miller, *Promoting Economically Efficient Use of, and Investment in, Infrastructure in Australia: The Role of the ‘Essential Facilities’ Regime (June 1, 2016)*, s. 3; <https://ssrn.com/abstract=2787598>, (26.11.2021); J. Day, *Essential facilities in The European Union: Bronner and Beyond*, "Columbia Journal of European Law" 2004, Vol. 10, Issue 3, s. 15, <http://www.jonesday.com/files/Publication/e2d79ea9-8440-49e6-a879-c834f4b0b557/Presentation/PublicationAttachment/9cf89b02-295b-43cf-8a00-3cbea13a85bf/Article%20essenti%20facilities.pdf>, (26.11.2021).

<sup>26</sup> B. Błaszczak, *Mapa sektora publicznego w Polsce jako wynik polityki prywatyzacyjnej. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2007, nr 89, s. 12.

<sup>27</sup> Zob. R. Ślązak, *Ocena procesu i efektów prywatyzacji w Polsce w perspektywie budżetowej i społecznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 105, s. 251 i n.; por. K. Szarzec, *Przedsiębiorstwa państwowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 125 i n.; A. Matuszczak, *Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 171 i n.; B. Józwiak, *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, R. 14, z. 5, s. 49 i n.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 14 poz. 188.

Drugi etap obejmuje lata 2004–2013. Data początkowa wiąże się z wejściem Polski do UE. W tym czasie są implementowane liczne pakiety dyrektyw dedykowanym poszczególnym sektorom gospodarki. Wdrażane są założenia unijnej polityki transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej.

Trzeci etap obejmuje lata 2014–2020. Wskazany okres jest związany z przyjęciem Europejskiego Pakietu Infrastrukturalnego, który w założeniu ma finalizować liberalizację sektora energetycznego w UE.

Procesy te miały podstawowe znaczenie dla powstania Sądu Antymonopolowego (późniejszy SOKiK). Podczas dyskusji nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, na podstawie której został utworzony Sąd Antymonopolowy były wskazywane problemy związane z monopolizacją polskiego rynku, które miały wejść w kognicję tego sądu. Przepisy tej ustawy dawały organowi antymonopolowemu szerokie uprawnienia, m. in. mógł podjąć decyzję o podziale przedsiębiorstwa. W tym kontekście posłanka Anna Bańkowska, wskazała na ryzyko powstania sytuacji „dzielenia przedsiębiorstw na siłę”<sup>29</sup>. Dlatego tak ważne było stworzenie systemu sądownictwa, który rozpatrywałby decyzje poszczególnych organów pod względem merytorycznym. Powstanie SOKiK wpisywało się w model sądownictwa antymonopolowego, który funkcjonował w państwach UE oraz w USA<sup>30</sup>.

### 3. Ewolucja właściwości Sądu Antymonopolowego (SOKiK) w latach 1990–2017

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej<sup>31</sup> sądem właściwym do rozpatrywania skarg na decyzje organu antymonopolowego, którym ówczesnie był Minister Finansów, został Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu do projektu przywołanej ustawy wskazano, że: „decyzje Pełnomocnika Rządu do Spraw Przeciwdziałania Praktykom Monopolistycznym mogą być zaskarżane do NSA z powodu ich niezgodności z prawem. Przyjęte rozwiązania w braku sądownictwa gospodarczego oraz w związku z tym, że już obecnie na tle art. 8 ustawy o cenach NSA rozpatrywał skargi odnoszące się do spraw regulowanych

<sup>29</sup> X kadencja Sejmu RP, posiedzenie nr 22, stenogram z dnia 24.02.1990 r., s. 406-408, „[https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf)” (dostęp: 01.12.2023).

<sup>30</sup> Zob. *Judicial enforcement of competition law*, Paryż 1997; *Study on judges' training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016; T. Mollers, *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008; D. Gerber, *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020; A., Ezrachi, *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.

<sup>31</sup> Dz.U. 1987 nr 3, poz. 18.

projektem niniejszej ustawy, zostało uznane za najsprawniejsze i gwarantujące prawidłowe wprowadzenie w życie ustawy”<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że orzecznictwo NSA w tego typu sprawach nie było zbyt liczne. Powodem tego, był krótki okres obowiązywania ustawy antymonopolowej, jak i ograniczone orzecznictwo organu antymonopolowego<sup>33</sup>.

Model ten uległ zmianie na skutek wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>34</sup>. Na mocy przepisu art. 25 powołanej ustawy dokonano zmiany k.p.c. polegającej na wprowadzeniu nowego postępowania odrębnego – postępowania w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Zgodnie z dodanym przepisem art. 479<sup>28</sup> § 1 k.p.c., od decyzji Urzędu Antymonopolowego lub jego delegatury można było wnieść do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego odwołanie w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Zmiana ta nastąpiła w toku prac legislacyjnych, aczkolwiek projekt rządowy przewidywał już kognicję sądów powszechnych – sądów gospodarczych<sup>35</sup>.

W kolejnych latach kompetencja do rozpoznawania odwołań od decyzji organów administracji państwowej została rozszerzona na odwołania od decyzji organu regulacyjnego energetyki (Prezes URE), organu regulacyjnego telekomunikacji (d. Prezes URT – obecnie Prezes UKE), organu regulacyjnego transportu kolejowego (Prezes UTK), organu regulacyjnego pocztowego (d. Prezes URiTIP – obecnie Prezes UKE).

Pierwsze rozszerzenie kognicji Sądu Wojewódzkiego – sądu antymonopolowego nastąpiło na podstawie przepisów art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>36</sup>. Od decyzji Prezesa URE służyło odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczyło się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. W ślad za tym ustawa dokonywała – przepisem art. 58 – zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. W szczególności nastąpiła zmiana nazwy postępowania odrębnego: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki”.

<sup>32</sup> Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, IX kadencja Sejmu PRL, druk nr 36, Uzasadnienie s. 7; [https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22\\_1/apache\\_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf](https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf), (01.11.2021).

<sup>33</sup> M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce — historia i ustrój*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>34</sup> Dz.U. 1990 nr 14 poz. 88.

<sup>35</sup> X kadencja Sejmu RP, posiedzenie nr 22, stenogram z dnia 24.02.1990 r., s. 369 i n. Poseł sprawozdawca Anna Dynowska; [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf) (dostęp: 01.12.2023).

<sup>36</sup> Dz.U. nr 54, poz. 348.

Drugie rozszerzenie kognicji Sądu Antymonopolowego nastąpiło na podstawie przepisów art. 111 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>37</sup>. Stosownie do nich, od decyzji Prezesa URT (od 1.04.2002 r. Prezesa URTiP – dop. autora), o których mowa w art. 57 ust. 1-3, art. 84 ust. 1, art. 124 ust. 2 oraz art. 125 ust. 1, przysługiwało odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URT, wymienionych w ust. 2, toczyło się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Przepis art. 126 powołanej ustawy znowelizował przepisy k.p.c., w tym nazwę postępowania odrębnego: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki i telekomunikacji”.

Trzecie rozszerzenie zostało dokonane na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej z dnia 8 grudnia 2000 r.<sup>38</sup>. Przepisem art. 3 pkt 6 powołanej ustawy przepis art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym<sup>39</sup> otrzymał brzmienie: „Od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1, 4 i 5, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji”<sup>40</sup>. Natomiast przepisami art. 5 dokonano zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Po zmianach nazwa postępowania odrębnego brzmiała: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, energetyki i telekomunikacji”. Nowelizacja k.p.c. wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. W tym miejscu należy dodać, że przepisy te były martwe do momentu powołania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, tj. do 1 czerwca 2003 r.

37 Dz.U. nr 73, poz. 852.

38 Dz.U. nr 122, poz.1314.

39 Dz.U. nr 96, poz. 591.

40 Przy czym zmiana ta miała wejść w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, co jednak się nie stało, bo ustawa została zastąpiona przez ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 86, poz. 789), która przewidziała w przepisie art. 14 ust. 5, że od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 33 ust. 8 oraz art. 66 ust. 1-3, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę, że: „Prezes UTK w ramach postępowania administracyjnego wydaje stosowne decyzje lub postanowienia. W świetle przepisów kpa od decyzji wydanych przez centralny organ administracji rządowej nie służy odwołanie, jedynie strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po wyczerpaniu wymienionych środków odwoławczych, strona może wnieść skargę na decyzję Prezesa do NSA. Od tej zasady przewidziano w ustawie kilka wyjątków. Na niektóre decyzje lub postanowienia nie służy skarga do NSA, natomiast strona ma prawo do wniesienia stosowanego odwołania do sądu antymonopolowego.

Tak więc postępowanie w sprawie odwołań od tych decyzji toczyć się będzie według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Powyższa zasada jest aktualna w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i ochrony interesów konsumentów oraz energetyki, a w świetle założeń niniejszej ustawy, zakres ten ma być rozszerzony o sprawy dotyczące transportu kolejowego<sup>41</sup>.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>42</sup> nazwa „sąd antymonopolowy” została zastąpiona przez „sąd ochrony konkurencji i konsumentów”. Uznano, że nazwa ta będzie bardziej adekwatna do tego, czym się ten sąd zajmuje po zmianach wprowadzonych w zakresie jego kompetencji w latach 2000–2001<sup>43</sup>.

Przedostatnie rozszerzenie kognicji SOKiK nastąpiło na podstawie przepisu art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe<sup>44</sup>. Zgodnie z tym przepisem, od decyzji Prezesa URTiP [od 14 stycznia 2006 r. Prezesa UKE – dop. autora], o których mowa w art. 68 ust. 1, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Zmiany w k.p.c. zostały dokonane przepisem art. 71 powołanej ustawy.

41 Rządowy projekt ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk 2089, Uzasadnienie, s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2089.htm>, (01.11.2021).

42 Dz.U. nr 129, poz. 1102.

43 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – kodeks postępowania cywilnego – druk nr 366, s. 13 [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/\\$file/366.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/$file/366.pdf), (12.11.2021).

44 Dz.U. nr 130, poz. 1188.

Ostatnie *de lege lata* rozszerzenie kognicji SOKiK nastąpiło na mocy przepisów art. 27f i 27e ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw<sup>45</sup> dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy nie ma wprost odniesienia do włączenia w kognicję SOKiK odwołań od decyzji właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP, natomiast projektodawcy wskazują, że „przedstawiony w projekcie model zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez niezależny od organów jednostek samorządu terytorialnego organ regulacyjny powieli rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do rynku dostarczania energii cieplnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy zaopatrzenia w energię cieplną. Zadania te realizowane są przez gminę poprzez zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, odpowiednie działania planistyczne itp. Natomiast kwestia zatwierdzania taryf należy zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niezależnie od ww. działalności gminy, do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i nie jest kwestionowana pod kątem zgodności z art. 166 Konstytucji czy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”<sup>46</sup>.

Do 17 kwietnia 2016 r. do właściwości SOKiK należały także sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>47</sup> dodane zostały do Kodeksu postępowania cywilnego przepisy rozdziału 3 działu IVa tytułu VII księgi pierwszej części pierwszej regulujące postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Zgodnie z uchylonym obecnie przepisem art. 479<sup>38</sup> k.p.c., powództwo w sprawach rozpoznawanych według przepisów rozdziału mógł wytoczyć każdy, kto według oferty pozwanego mógłby zawrzeć z nim umowę zawierającą postanowienie, którego uznania za niedozwolone żąda się pozwem. Powództwo mogły wytoczyć także organizacja społeczna, do której zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów oraz Prezes UOKiK. W związku tym, że otwierało to pole do nadużyć<sup>48</sup>, ustawodawca uznał za wskazaną zmianę

<sup>45</sup> Dz. U. 2017, poz. 2180.

<sup>46</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, druk 1905, Uzasadnienie s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/32ED3787C0ACB430C12581B6005FED95/%24File/1905.pdf>, (01.11.2021).

<sup>47</sup> Dz.U. nr 22, poz. 271.

<sup>48</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano na: „masowe wnoszenie powództw o stwierdzenie abuzywności klauzul przez podmioty działające w tym zakresie głównie w celach zarobkowych,

modelu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umowy z sądowej na administracyjnosądową realizowaną przez Prezesa UOKiK<sup>49</sup>.

Potwierdza to wskazaną we wstępie pierwszą tezę odnośnie do wpływu procesów liberalizacyjnych na powstanie SOKiK.

W aktualnym stanie prawnym kognicja SOKiK w zakresie odwołań od decyzji administracyjnych przedstawia się następująco:

- a) na podstawie art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (art. 81 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>50</sup> oraz art. 37 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi<sup>51</sup>);
- b) na podstawie art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa URE (art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawa energetyczne<sup>52</sup>). Dotyczy to również decyzji Prezesa URE wydawanych na podstawie innych ustaw;
- c) na podstawie art. 479<sup>57</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UKE (art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>53</sup>, art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>54</sup>). Jedynie część zaskarżonych decyzji tego organu jest rozpatrywanych przez SOKiK<sup>55</sup>;
- d) na podstawie art. 479<sup>68</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UTK (art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>56</sup>). Kognicji SOKiK podlegają wybrane decyzje organu<sup>57</sup>;

---

w szczególności przez organizacje quasikonsumenckie (z informacji uzyskanych w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w okresie od 2012 r. do końca 2014 r. do sądu tego wpłynęło ok. 58 tys. pozwów. Pozwy te zostały złożone głównie przez organizacje konsumenckie, a także osoby fizyczne reprezentowane przez tego samego pełnomocnika<sup>7</sup>. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3662, s. 5-6; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662.pdf>, (12.11.2021).

49 Zob. przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1634).

50 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1689.

51 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1773

52 T.j. Dz.U. 2022 poz. 1385

53 T.j. Dz.U. 2022 poz. 1648

54 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1640

55 Zob. M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 253 i n.

56 T.j. Dz.U. 2023, poz. 1786

57 Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 431.

- e) na podstawie art. 479<sup>79</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w prawie odwołań od decyzji, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>58</sup>, właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>59</sup>.

#### 4. Hybrydowe postępowanie odwoławcze

Pomimo uregulowania jako postępowania odrębne w k.p.c. poszczególnych postępowań odwoławczych – od decyzji organu antymonopolowego i organów regulacyjnych – stanowią one niemal dosłowne powtórzenia przepisów, co stawia pod znakiem zapytania celowość ich wyodrębniania, zamiast jednego postępowania odrębnego w sprawach rozstrzyganych przez SOKiK. Dlatego też postępowanie hybrydowe zostanie omówione na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK – postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

Stosownie do przepisu art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c., odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wnosi się za jego pośrednictwem do SOKiK w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. W myśl przepisu § 3 tego artykułu, odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części. Taka regulacja jest uzasadniona tym, że pomimo mylącej nazwy „odwołanie” w rzeczywistości zastępuje pozew.

Postępowanie przed SOKiK ma charakter kontradyktoryjny, a sąd rozstrzyga sprawę merytorycznie na podstawie materiału dowodowego zebranego w tym postępowaniu. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym. SOKiK nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedzało wydanie zaskarżonej decyzji, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Celem

<sup>58</sup> Tj. Dz.U. 2023, poz. 537

<sup>59</sup> Decyzji w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci.



prowadzonego przed SOKiK postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu zaskarżonej decyzji<sup>60</sup>.

Niekoniecznie jednak musi prowadzić ono do wydania wyroku. Ustawodawca zwraca bowiem uwagę na promowanie polubownych metod zakończenia sporu. Zgodnie z przepisem art. 479<sup>30a</sup> § 1 k.p.c., w sprawach, o których mowa w art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1 [odwołań od decyzji Prezesa UOKiK – dop. autora], strony mogą zawrzeć ugodę w przedmiocie przyjęcia ustaleń co do sposobu jej załatwienia (ugoda w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Może zostać zawarta ona także w postępowaniu apelacyjnym. Na podstawie zatwierdzonej ugody w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po jej zatwierdzeniu przez SOKiK, Prezes UOKiK uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. W przypadku zatwierdzenia wskazanej ugody, SOKiK umarza postępowanie w zakresie objętym ugodą.

Jeżeli jednak do zawarcia ugody nie dojdzie, to SOKiK wydaje orzeczenie na podstawie przepisu art. 479<sup>31a</sup> k.p.c. SOKiK odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, niedopuszczalne z innych przyczyn, a także wtedy, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków odwołania. SOKiK oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. W razie uwzględnienia odwołania, SOKiK zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Należy zauważyć, że SOKiK nie może uchylić decyzję i przekazać Prezesowi UOKiK do ponownego rozpoznania. Jest to związane z merytorycznym orzekaniem przez SOKiK. Od wyroku SOKiK przysługuje apelacja na zasadach ogólnych. Skarga kasacyjna od orzeczenia sądu II instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia.

Należy wskazać, że zarówno problematyka kognicji SOKiK, jak i samej procedury hybrydowej wywołuje w doktrynie liczne dyskusje. Szczególne znaczenie miał w tym kontekście rok 2011, gdyż wtedy była procedowana nowelizacja k.p.c., z którą wiązano możliwość zmiany właściwości SOKiK. Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>61</sup>, jednakże nie przyniosła żadnych zmian w tym

<sup>60</sup> Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 kwietnia 2019 r., XVII AmT 16/17, Legalis.

<sup>61</sup> Dz.U. nr 233, poz. 1381.

zakresie. Część autorów dostrzega możliwość zachowania obecnego modelu<sup>62</sup>, inni natomiast wskazują na potrzebę przeniesienia kontroli postępowań w sprawach ochrony konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych<sup>63</sup>. Wśród wad postępowania przed SOKiK wskazuje się m. in.: zakres możliwego postępowania dowodowego (SOKiK może dopuścić nowe dowody albo ponowić przeprowadzenie niektórych lub wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu przed danym organem)<sup>64</sup>, możliwość podejmowania dodatkowych czynności przez Prezesa UOKiK już po wydaniu decyzji w ramach tzw. samokontroli również po złożeniu odwołania od decyzji tego organu<sup>65</sup>, brak przepisów proceduralnych umożliwiających występowanie Prezesa UOKiK do sądu cywilnego w sprawach z zakresu stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>66</sup>.

Innym problemem proceduralnym jest kwestia zażalenia od postanowienia Prezesa UOKiK. Należy podkreślić, że zaskarżalne postanowienia rozpoznaje SOKiK. Postanowienia niezaskarżalne mogą być pośrednio kontrolowane przez sąd powszechny, ale tylko w sytuacji wniesienia odwołania przez stronę. Szczególnie problematyczne jest zastosowanie dla umorzenia postępowania antymonopolowego formy niezaskarżalnego postanowienia. Postanowienie o umorzeniu postępowania kończy postępowanie w sprawie, bez prawnie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony postępowania. W tej sytuacji, racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być możliwość zwrócenia się przez adresata decyzji do sądu o udzielenie ochrony prawnej<sup>67</sup>.

Powyższe rozważania potwierdzają częściowo drugą tezę artykułu, dotyczącą nieprawidłowości postępowania przed SOKiK.

62 M. Bernatt, T. Skoczny, *Publicznoprawne wdrażanie reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 1 i n.

63 M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 130 i n., R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 159 i n.

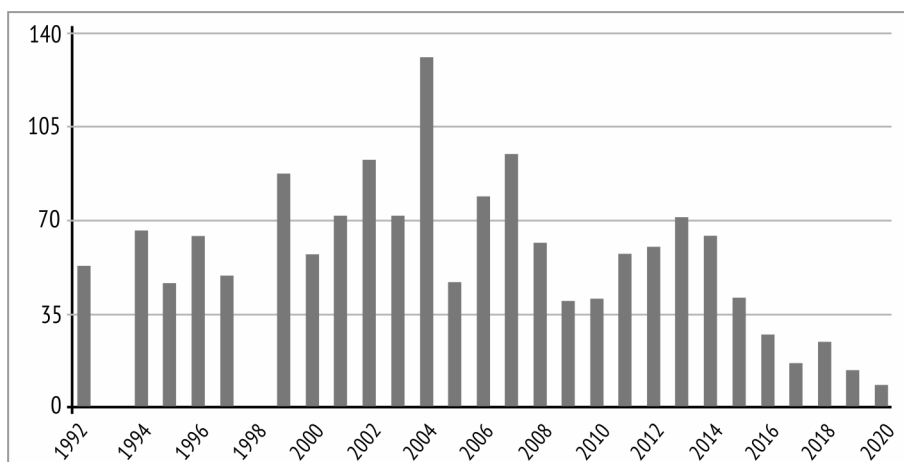
64 H.E. Zadroźniak, *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Energetyka” 2011, nr 6, s. 6.

65 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 322.

66 A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013, s. 317.

67 M. Błachucki, *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 3, s. 128 i n.

Wykres 1. Orzecznictwo SOKiK w latach 1992–2020, na podstawie Sprawozdań UOKiK w latach 1990–2020



Źródło: opracowanie własne. [za lata 1993 i 1998 b.d.].

Analizując tą kwestię należy również spojrzeć na działalność orzeczniczą SOKiK. Z corocznych sprawozdań UOKiK (wcześniej Urzędu Antymonopolowego) wynika, że SOKiK średnio wydawał kilkadziesiąt orzeczeń rocznie. Przy czym najwięcej orzeczeń zostało wydanych w 2004 r. – 131, natomiast można zauważyć tendencję spadkową ilości wyroków w 2020 r. było ich 9. Ilość wydawanych orzeczeń SOKiK w okresie 1992–2020 pokazuje powyższy wykres.

## Zakończenie

Analiza procesów liberalizacyjnych oraz związanych z nimi decyzji podejmowanych przez powołane do tego organy centralne wskazuje, że istnieje potrzeba merytorycznego rozpatrzenia każdej sprawy podczas kontroli sądowej wydanych decyzji, a nie jedynie wydania rozstrzygnięcia w oparciu o kryterium legalności decyzji, jak czynią to sądy administracyjne. Poza tym, decyzje dotyczą dziedzin, w których powinien orzekać wyspecjalizowany sąd dysponujący nie tylko wiedzą ogólną, ale również wiedzą szczegółową odnośnie do specyfiki danych sektorów. Jednocześnie analiza ukształtowania przepisów wskazuje na wiele problemów proceduralnych związanych z SOKiK. Przykładowo właściwość tego sądu w sprawach z zakresu energetyki obejmuje wszystkie decyzje administracyjne Prezesa URE, również te związane z czynnościami *stricte* administracyjnymi, niemającymi znaczenia dla kwestii regulacyjnych. Innym przykładem może być wyłączenie z właściwości SOKiK decyzji podejmowanych przez Prezesa ULC. Sama procedura, też nie jest wolna od wad,

co stanowi przedmiot dyskusji w doktrynie. Pomimo tych problemów nie można nie zauważyć działalności orzeczniczej SOKiK i jej wpływu na konkurencję. Potwierdza to tezę, że pomimo wadliwych rozwiązań w obszarze proceduralnym, jego funkcjonowanie i orzecznictwo SOKiK przyczyniło się do rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. 1987 nr 3, poz. 18).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 nr 14 poz. 188).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54, poz. 348).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawa energetyczne (tj. Dz.U. 2022 poz. 1385).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 1997 nr 96, poz. 591).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 73, poz. 852).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. 2000 nr 122, poz.1314).

- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. 2022, poz. 2492).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. nr 129, poz. 1102).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. 2023, poz. 1634).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2003 nr 86, poz. 789).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2003 nr 130, poz. 1188).
- Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. 2000 nr 22, poz. 271).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj. Dz.U. 2023, poz. 537).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tj. Dz.U. 2023, poz. 1786).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz.U. 2022, poz. 1648).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz.U. 2023, poz. 1689).
- Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 233, poz. 1381).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tj. Dz.U. 2023, poz. 1640).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tj. Dz.U. 2023, poz. 519).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1634).
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 2180).
- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tj. Dz.U. 2023, poz. 1773).

### **Projekty i sprawozdania**

- Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, IX kadencja Sejmu PRL, druk nr 36, Uzasadnienie; [https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/alePh/a221/apache\\_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf](https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/alePh/a221/apache_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf)
- X kadencja Sejmu RP 22 posiedzenie – stenogram z dnia 24.02.1990 r. str. 369 i n. Poseł sprawozdawca Anna Dynowska; [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf)
- Wypowiedź Posła Sprawozdawcy Karola Działoszyńskiego, 3 kadencja, 76 posiedzenie, 2 dzień (28.04.2000) 18 punkt porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Transportu i Łączności o rządowym projekcie ustawy Prawo telekomunikacyjne (druki nr 943 i 1855); <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>

- Rządowy projekt ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk 2089, Uzasadnienie, s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2089.htm>
- Wypowiedź posła sprawozdawcy Bogusława Liberadzkiego 3 kadencja, 88 posiedzenie, 2 dzień (12.10.2000), Sprawozdanie komisji nadzwyczajnej – Komisji Prawa Europejskiego o rządowym projekcie ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 2089, 2089-A i 2229); <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – kodeks postępowania cywilnego – druk nr 366; [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllBy-Unid\)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/\\$file/366.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllBy-Unid)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/$file/366.pdf)
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, druk 1905, Uzasadnienie; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/32ED3787C0ACB430C12581B6005FED95/%24File/1905.pdf>
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3662, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662.pdf>

### Piśmiennictwo

- Baur J.F., Prizsche K.U., Klauer S., *Ownership unbundling, Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2006.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Bernatt M., Skoczny T., *Publicznoprawne wdrażanie reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
- Będkowski-Kozioł M., *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys poglądów na tle doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 12.
- Błachucki M., *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 3.
- Błachucki M., *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce — historia i ustrój*, Warszawa 2011.
- Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2011.

- Błaszczak B., *Mapa sektora publicznego w Polsce jako wynik polityki prywatyzacyjnej. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2007, nr 89.
- Chołodecki M., *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013.
- Day J., *Essential facilities in The European Union: Bronner and Beyond*, “Columbia Journal of European Law” 2004, Vol. 10, Issue 3.
- Ezrachi A., *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.
- Frey R., *Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 1.
- Frey R., *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.
- Gerber D., *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jankowski Ł., [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020.
- Jóźwik B., *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej. 2016, R. 14, z. 5.
- Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997.
- Jurkowska-Gomułka A., *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013.
- Krzykowski M., *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2013.
- Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Majcher J., *Dostęp do urzędzeń kluczowych w niezależnych regulacjach sektorowych*, „Problemy zarządzania” 2004, nr 3(5).
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939. Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. Sawicki-A-Jezierczuk, Warszawa 2005.
- Matuszczak A., *Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.
- Mąkosa M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014.
- Miller R., *Promoting Economically Efficient Use of, and Investment in, Infrastructure in Australia: The Role of the ‘Essential Facilities’ Regime (June 1, 2016)*; <https://ssrn.com/abstract=2787598>

- Mollers T., *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008.
- Muras Z., [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010.
- Ostrowski F., *Wprowadzanie unbundlingu własnościowego w sektorze energetycznym w drodze wydawanych przez Komisję Europejską decyzji zobowiązujących – próba oceny*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 6.
- Seelen Ch.M., *The Essential Facilities Doctrine: What Does It Mean To Be Essential?*, “Marquette Law Review” 1997, Vol. 80, Issue 4, <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol80/iss4/6>
- Stankiewicz R., *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, Warszawa 2011.
- Study on judges’ training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016.
- Szarzec K., *Przedsiębiorstwa państwowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Szydło M., *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym, cz. 1*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 2.
- Ślązak R., *Ocena procesu i efektów prywatyzacji w Polsce w perspektywie budżetowej i społecznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 105.
- Zadrozniak H.E., *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Energetyka” 2011, nr 6.
- Zalewska M., *A amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2.
- Żebryk K., *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3.

#### STRESZCZENIE

**Przekazanie sądowi powszechnemu sprawowania kontroli administracji publicznej jako odstępstwo od kognicji sądów administracyjnych**



### na przykładzie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Autorzy jako źródła powstania sądownictwa antymonopolowego wskazują procesy liberalizacyjne rynku zachodzące w Europie i USA oraz odnoszą te zdarzenia do sytuacji Polski. W sposób syntetyczny zostały przedstawione te zmiany w Polsce w podziale na trzy okresy: lata 1989–2003, 2004–2013, 2014–2020. Następnie, na podstawie analizy procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy antymonopolowej oraz innych ustaw została przedstawiona geneza powstania Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kolejnym zagadnieniem objętym badaniami jest ukształtowanie właściwości rzeczowej tego sądu. W artykule została ona omówiona w odniesieniu do projektów ustaw, które wpływały na jej zakres. Kwestią poddaną analizie jest również problematyka postępowania hybrydowego. W jej ramach zostały wskazane wady takiego rozwiązania m. in. w postaci zakresu możliwego postępowania dowodowego (SOKiK może dopuścić nowe dowody albo ponowić przeprowadzenie niektórych lub wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu przed danym organem), możliwość podejmowania dodatkowych czynności przez Prezesa UOKiK już po wydaniu decyzji w ramach tzw. samokontroli również po złożeniu odwołania od decyzji tego organu, brak przepisów proceduralnych umożliwiających występowanie Prezesa UOKiK do sądu cywilnego w sprawach z zakresu stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Analiza procesów liberalizacyjnych oraz związanych z nimi decyzji podejmowanych przez powołane do tego organy centralne doprowadziła autorów do wniosku, że istnieje potrzeba merytorycznego rozpatrzenia każdej sprawy podczas kontroli sądowej wydanych decyzji, a nie jedynie wydania rozstrzygnięcia w oparciu o kryterium legalności decyzji. Ponadto, treść uzasadnień z stenogramów posiedzeń pozwala wywieść osąd, że podstawową intencją ustawodawcy było stworzenie sądu, który byłby wyspecjalizowany i w krótkim okresie rozpatrywałby daną sprawę pod względem merytorycznym.

#### SUMMARY

#### **Transferring the Conducting of the Review of Public Administration to a Common Court as a Departure from the Cognition of Administrative Courts on the Example of the Court of Competition and Consumer Protection**

The authors point to the liberalization processes taking part in Europe and in the USA as the sources of development of antitrust courts, and they refer these events to the situation of Poland. These changes in Poland were presented synthetically, with the division into three periods: years 1989-2003, 2004-2013, 2014-2020. Then, relying on the analysis of the legislative process preceding the adoption of the antitrust act and other acts, they presented the genesis of the foundation of the Court of Competition and Consumer Protection. Another analyzed issue is the development of the material jurisdiction of this court. In the article it was discussed in reference to the proposed bills which influenced its scope. Furthermore, the article contains the analysis of the problem of hybrid proceedings. The analysis enumerates the faults of this solution in

the form of the scope of potential evidentiary proceedings (the Court of Competition and Consumer Protection can allow new pieces of evidence or repeat the examination of some or all the pieces of evidence examined in the proceedings by a given body), the possibility of taking additional actions by the President of the Office of Competition and Consumer Protection after a decision has been issued on the so-called self-review, also after appealing from the decision of this body, or in case of the lack of procedural regulations enabling the President of the Office of Competition and Consumer Protection to file suits in a civil court in cases concerning the application of the act on competition and consumer protection. The analysis of liberalization processes and the related decisions made by the appointed central bodies led to the conclusion of the authors that there is a need for the material analysis of every case during a judicial review of the issued decisions, and not only of issuing a decision on the basis of the criterion of lawfulness of decision. Additionally, the contents of the stenographic records of sessions allows to form the opinion that the primary intention of the legislator was to establish a court which would be specialized and which would decide on the merits of a given case in short time.