

Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych

1. Wprowadzenie

Utworzenie w 1990 r. Urzędu Antymonopolowego i Sądu Antymonopolowego stanowiło ważny wyraz przemian gospodarczych zachodzących w Polsce po 1989 r. O ile jednak powołanie organu antymonopolowego można uznać za naturalną konsekwencję ustrojowego wyboru gospodarki wolnorynkowej i stworzenia systemu publicznoprawnej ochrony konkurencji, o tyle powołanie wyodrębnionego organizacyjnie sądu jako jednostki sądu powszechnego i powierzenie mu funkcji sądu antymonopolowego nie jest już tak oczywiste. Wybór sądu powszechnego i powierzenie mu rozpoznawania środków prawnych od aktów administracyjnych podejmowanych przez organ antymonopolowy było dość oryginalnym rozwiązaniem, niespotykanym szerzej poza sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych w polskim prawie. Rozwiązanie to nie było do końca przemyślaną ideą, co ujawniły problemy pojawiające się w pierwszej dekadzie funkcjonowania sądu antymonopolowego. Z biegiem czasu rola sądu antymonopolowego ewoluowała w kierunku uczynienia z niego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z tym, że pojęcie ochrony konkurencji należy rozumieć dość szeroko w kontekście właściwości tego sądu, gdyż obejmuje ona również administracyjnoprawną regulację sektorów infrastrukturalnych. Równolegle zaczęto sobie także uświadamiać, że sąd antymonopolowy nie sprawuje uniwersalnej kontroli sądowej w stosunku do prawnie relewantnych zachowań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i że współdzielili tę funkcję z sądami administracyjnymi.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych. Kwestie ustrojowe czy proceduralne pozostają zasadniczo poza sferą analizy. Mówiąc o sprawach antymonopolowych mam na myśli całą praw-

nie nieobojętną aktywność organu antymonopolowego, podejmowaną w sferze publicznoprawnej ochrony konkurencji na warunkach i w formach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów¹ oraz rozporządzeniu Rady (WE) 1/2003². Stosunkowo wiele miejsca poświęcono historycznym kulisom zmian zakresu właściwości sądu antymonopolowego oraz sądów powszechnych, gdyż w tym można doszukiwać się źródła wielu dzisiejszych problemów.

Na koniec jeszcze kilka uwag natury terminologicznej. „Sąd antymonopolowy” jest nazwą zwyczajową sądu, który zajmuje się rozpatrywaniem spraw antymonopolowych. W pracy jest ono używane zamiennie z nazwami oficjalnymi tego sądu stosowanymi w Polsce tj. Sąd Antymonopolowy (SA) oraz Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Podobnie określenie „organ antymonopolowy” używane jest zamiennie z nazwami oficjalnymi Urząd Antymonopolowy (UA) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK). Mimo pewnych różnic znaczeniowych również określenia „prawo konkurencji” i „prawo antymonopolowe” używane są zamiennie.

2. Właściwość sądów według ustawy antymonopolowej z 1987 r.

W okresie Polski Ludowej nie istniało ustawodawstwo antymonopolowe, co wynikało z założeń polityczno-gospodarczych ówczesnego reżimu, w związku z czym istnienie sądownictwa antymonopolowego też było zbędne. Dopiero na początku lat 80. wraz z narastającym kryzysem gospodarczym pojawiły się głosy o konieczności uchwalenia ustawy niwelującej negatywne skutki monopolizacji gospodarki³. W wyniku wielu debat została uchwalona w dniu 28 stycznia 1987 r. ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej⁴. Zgodnie z tą

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.; dalej „ustawa antymonopolowa”.

² Rozporządzenie Rady (WE) 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. UE L 1 z dnia 4 stycznia 2003 r., s. 1 ze zm.

³ Przykładowo zob. S. Sołtyński, *O potrzebie ustawodawstwa zwalczającego praktyki monopolistyczne i nieuczciwą konkurencję*, PiP 1982, z. 12, czy I. Wiszniewska, *O projekcie ustawy antymonopolowej*, PiP 1982, z. 10.

⁴ Dz. U. Nr 3, poz. 18 ze zm.

ustawą sądem właściwym do rozpatrywania spraw antymonopolowych stał się Naczelny Sąd Administracyjny. NSA był właściwy do rozpatrywania skarg na decyzje organu antymonopolowego, którym był Minister Finansów. Postępowanie przed sądem było w całości regulowane przez ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁵, zaś ustawa antymonopolowa z 1987 r. nie wprowadziła, zasadniczo⁶, żadnych zmian w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach antymonopolowych. Orzecznictwo NSA w sprawach antymonopolowych nie było zbyt liczne, co wiązało się zarówno z krótkim obowiązywaniem ustawy antymonopolowej, jak i niezwykle ograniczonym orzecznictwem organu antymonopolowego⁷. Orzecznictwo NSA związane ze stosowaniem ustawy z 1987 r. dobrze odzwierciedlało problemy transformującej się gospodarki oraz stopniowe dostosowywanie się przedsiębiorców (i sądów) do wymagań ustawodawstwa antymonopolowego. W swoim kształcie nie odbiegało jednak od tradycyjnego modelu orzecznictwa sądów administracyjnych.

3. Zmiana właściwości sądów w 1990 r.

Wraz ze zmianą w Polsce ustroju polityczno-gospodarczego nastąpiła także zmiana modelu polskiego sądu antymonopolowego. Ustawa antymonopolowa z 1987 r. nie była najdoskonalszym instrumentem demonopolizacji gospodarki, co spowodowało konieczność jej zmiany. W dniu 5 grudnia 1989 r. rząd przedstawił projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym wraz z uzasadnieniem⁸. Projekt ów był częścią pakietu ustaw gospodarczych mających zmienić gruntownie charakter polskiej gospodarki. Wspomniany projekt stanowił w art. 8, że „od decyzji Urzędu Antymonopolowego wydanych na podstawie art. 6

⁵ Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

⁶ Jedyne wyjątek dotyczył postępowania w sprawie kontroli koncentracji, kiedy Minister Finansów zgłosił sprzeciw. Zob. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie warunków i trybu zgłaszania zamiaru połączenia jednostek gospodarczych oraz trybu postępowania odwoławczego w razie zgłoszenia sprzeciwu przez organ antymonopolowy (Dz. U. Nr 41, poz. 242).

⁷ W sumie organ antymonopolowy podjął zaledwie dziewięć decyzji na podstawie tej ustawy, a kilkanaście innych postępowań zostało umorzonych.

⁸ Druk sejmowy nr 112.

ust. 1 i 3 oraz art. 7, służy odwołanie do sądu wojewódzkiego z powodu ich niezgodności z prawem w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawach odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Urząd Antymonopolowy może nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.⁹ W związku z tym zmianie podlegały także odpowiednie przepisy k.p.c., które otrzymywały następujące brzmienie: „art. 479³⁶ § 1. Sąd oddala odwołanie od decyzji Urzędu Antymonopolowego, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. § 2. W razie uwzględnienia odwołania, sąd zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy.”

Jak wskazano w uzasadnieniu do ww. projektu ustawy, powodem jego przedłożenia jest brak wystarczających środków po stronie organu antymonopolowego do przeciwstawienia się antyrynkowym praktykom jednostek gospodarczych oraz postępującej koncentracji gospodarczej. W związku z tym stworzono odrębny niezależny centralny organ administracji państwowej – Urząd Antymonopolowy⁹. Zmianie tej towarzyszyła także zmiana sądu właściwego do kontroli decyzji organu antymonopolowego. W projekcie zaproponowano, aby właściwymi były sądy wojewódzkie (gospodarcze). Stronie miało przysługiwać „odwołanie”¹⁰ do tego sądu. Projektodawcy zakładali, że zmiana ta wydłuży rozpatrywanie spraw antymonopolowych, ale w zamian za to zapewni zgodność decyzji organu antymonopolowego z prawem. Ewentualne negatywne skutki tej zmiany, w zakresie szybkości postępowania antymonopolowego, zniweluje możliwość nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności. Jednakże sąd będzie mógł wstrzymać w takiej sytuacji wykonanie decyzji organu antymonopolowego kierując się zasadami ogólnymi, tj. w sytuacji, kiedy skarżącemu groziłaby niepowetowana szkoda. Projektodaw-

⁹ Nazwa organu świadczyła o istotnym błędzie legislacyjnym, polegającym na użyciu nazwy organu z urzędem. Błąd ten został naprawiony dopiero w 1996 r., kiedy oficjalna nazwa organu antymonopolowego została ustalona w brzmieniu dzisiejszym, tj. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹⁰ Określenie tego środka prawnego mianem odwołania może sugerować, że jest to instytucja zbieżna z instytucją odwołania od decyzji przewidzianą w k.p.a. Jednakże jest to jedynie zbieżność nazw, gdyż środek ten w istocie jest pozwem cywilnym. Więcej na ten temat zob. A.G. Harla, *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 36.

cy zakładali także, że przyspieszyć postępowanie miał również przepis umożliwiający organowi antymonopolowemu „rozpoznanie odwołania, gdy uzna zarzuty przedstawione w odwołaniu za zasadne”. Jak wskazano w uzasadnieniu, przyjęte rozwiązanie dotyczące rozpoznawania odwołań od decyzji organu antymonopolowego przez sądy wojewódzkie wzorowane było na przepisach k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem, że sprawy antymonopolowe będą przez sąd rozpoznawane merytorycznie. Konsekwencją tego faktu było też to, że od wyroków sądów wojewódzkich przysługiwać miała rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego.

Przedstawione rozwiązania w zakresie sądownictwa antymonopolowego zostały zmienione w toku prac sejmowych. W szczególności posłowie zaproponowali, aby stworzyć jeden wyspecjalizowany sąd gospodarczy – Sąd Antymonopolowy, będący wydziałem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie. Uzasadniając wprowadzone zmiany sprawozdawczyni komisji sejmowej¹¹ wskazała, że miały one na celu wzmocnienie skuteczności decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy¹². Osiągnięciu tego celu miało służyć powołanie odrębnego sądu zajmującego się wyłącznie spawami antymonopolowymi. Co więcej, podkreśliła ona, że inspiracją dla podjętych rozwiązań były wzory amerykańskie, gdzie funkcję orzeczniczą pełnią tylko i wyłącznie sądy¹³. W związku z tym taki tryb odwoławczy może być przyjęty również w Polsce i nie naruszy to zasady praworządności. Wynika to z faktu, że jeden centralny urząd administracji rządowej będzie wydawał decyzje w sprawach antymonopolowych i jeden wyspecjalizowany sąd antymonopolowy, o randze sądu wojewódzkiego, będzie rozpoznawał odwołania od decyzji organu antymonopolowego. Ponadto, podobnie jak w sprawach z zakresu prawa patentowego, od wyroków sądu antymonopolowego możliwe będzie wnoszenie rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego¹⁴.

¹¹ Była nią poseł Anna Dynowska.

¹² Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 22, 23 i 24 lutego 1990 r., s. 372.

¹³ Stwierdzenie to stanowi pewne uproszczenie. Na temat systemu amerykańskiego przykładowo zob. W.P.J. Wils, *Principles of European Antitrust Enforcement*, Hart Publishing, Oxford 2005, s. 155 i nast.

¹⁴ Sprawozdanie Stenograficzne..., s. 372 i 373.

Sejm przyjął ustawę w wersji zaproponowanej przez komisje sejmowe. Uchwalona w dniu 24 lutego 1990 r. ustawa z o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym¹⁵ stanowiła w art. 10 ust. 1, że od decyzji Urzędu Antymonopolowego przysługuje odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Sąd Antymonopolowy został utworzony w trybie art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁶ oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego¹⁷. Z ustrojowego punktu widzenia więc był to sąd powszechny będący wydziałem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie (Wydział XVII Antymonopolowy), którego kognicja obejmowała rozpatrywanie środków prawnych od aktów administracyjnych podejmowanych przez organ antymonopolowy.

4. Ocena zasadności zmian z 1990 r.

Oceniając powody zmiany właściwości sądu administracyjnego i utworzenia w ramach sądownictwa powszechnego wyspecjalizowanego sądu antymonopolowego należy wskazać, że nie miały one solidnych podstaw i w dużym stopniu oparte były na braku zrozumienia charakteru spraw administracyjnych oraz istoty sądownictwa administracyjnego. Szczególnie widoczne jest to w pierwotnym projekcie ustawy zakładającym, że odwołanie kierowane do sądu powszechnego mogło być oparte jedynie na zarzucie niezgodności z prawem zaskarżanej decyzji, jednakże sąd rozpatrujący taki środek prawny miał wydawać merytoryczne rozstrzygnięcie. Taka konstrukcja pierwotnych propozycji świadczyła wyraźnie o braku zrozumienia różnic pomiędzy sądownictwem administracyjnym i powszechnym – odwołanie miało być oparte jedynie o zarzuty niezgodności z prawem kwestionowanej decyzji zaś sąd miał wydawać rozstrzygnięcie reformatoryjne. Pomimo wyeliminowania tego ewidentnego błędu wskazane oficjalne uzasadnienie zmian pozostaje wysoce niesatysfakcjonujące. Argument, że przekazanie sądowi powszechnemu zapewni zgodność decyzji organu antymonopolowego z prawem, nie jest żadnym argumentem na rzecz zmian, gdyż ten sam cel zapewnia kontrola

¹⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 88 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 27, poz. 157.

orzecznictwa administracyjnego sprawowana przez sąd administracyjny. Nieprzekonujący jest także argument, że wyodrębnienie organizacyjne jednego wydziału sądu wojewódzkiego i powierzenie mu funkcji sądu antymonopolowego miałyby zwiększyć skuteczność decyzji organu antymonopolowego. Po pierwsze, trudno wskazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy skutecznością działania organu antymonopolowego, a strukturą sądu antymonopolowego. Po drugie, omawianego wyodrębnienia można było dokonać w strukturze NSA, bez konieczności zmiany kognicji tego sądu.

Nie do końca wiadomo czemu służyć miało odwołanie się do wzorców amerykańskich. Argument, że orzecznictwo antymonopolowe sprawują w USA głównie sądy (zarówno cywilne, jak i karne) w żaden sposób nie świadczy, że takie rozwiązanie jest zgodne z polskimi rozwiązaniami ustrojowymi. Nieadekwatność tego argumentu zawiera się także w tym, że w przeciwieństwie do przykładu amerykańskiego, w Polsce to organ antymonopolowy miał przede wszystkim sprawować orzecznictwo antymonopolowe, zaś sąd powszechny miał kontrolować jego decyzje i w uzasadnionych przypadkach także je zmieniać. Ten brak przekonujących argumentów można tłumaczyć tempem prac legislacyjnych. Jak wskazywała sprawozdawca komisji sejmowej „szybko, tempo jest w ogóle ... prawnicy nie umieją pracować w takim chaosie i chyba na dłuższą metę nikt z nas nie może tak pracować”¹⁸. Świadczyć to może niestety o pewnej przypadkowości dokonanej zmiany oraz dowodzi niezbitcie braku głębszej refleksji nad przyjętymi rozwiązaniami.

W literaturze naukowej rzadko zajmowano się uzasadnieniem dokonanej zmiany. Wskazywano, że właściwie brak było w przedłożonych uzasadnieniach do kolejnych projektów ustaw antymonopolowych jakichkolwiek argumentów za dokonanymi przemianami¹⁹. Najczęściej, jako powód pozbawienia właściwości sądu administracyjnego i przekazania spraw antymonopolowych sądowi powszechnemu wskazuje się na fakt, że sądy administracyjne, jako sądy kasacyjne kontrolują decyzje organów administracji państwowej jedynie z punktu widzenia ich zgodności

¹⁸ Sprawozdanie Stenograficzne..., s. 370.

¹⁹ S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)*, w: *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, pod red. C. Banasińskiego, UOKiK, Warszawa 2006, s. 15.

z prawem. Tymczasem Sąd Antymonopolowy, jako sąd powszechny kontroluje decyzje organu antymonopolowego także z punktu widzenia ich celowości²⁰. Wskazuje się także, jako przyczynę zmiany właściwości sądu z administracyjnego na powszechny „pewne potknięcia”, które zdarzyły się w orzecznictwie NSA²¹.

Analizując przytoczone argumenty trudno nie oprzeć się wrażeniu, że uzasadnienia te były następczą racjonalizacją dokonanych zmian. Co istotne podnoszone argumenty nie korespondują do końca z uzasadnieniem twórców przepisów, skoro ich zamierzeniem było zapewnienie szczególnie zgodności z prawem decyzji organu antymonopolowego. Negatywna ocena orzecznictwa NSA jest nieuzasadniona. Po pierwsze, materiał empiryczny do dokonywania takiej oceny był niezwykle ubogi. Po drugie, sąd administracyjny dopiero kształtował swoje orzecznictwo i uczył się specyfiki prawa antymonopolowego. Po trzecie, okres trzech lat to za krótki okres dla wydawania takich kategoriycznych ocen, szczególnie też, że negatywne oceny nie dotyczyły wszystkich, ale tylko niektórych wyroków NSA. W okresie późniejszym pojawił się argument, jakoby pierwotnym uzasadnieniem zmian było stworzenie w sprawach sądowej kontroli decyzji organu antymonopolowego dwuinstancyjnego postępowania sądowego, czego w postępowaniu sądo-administracyjnym nie można było osiągnąć. Jednakże ten pierwotny zamiar miał okazać się niemożliwy do osiągnięcia, wobec niechęci do obciążania Sądu Najwyższego dodatkowymi sprawami²². Argumentu tego nie sposób jednak zweryfikować wobec braku jakiegokolwiek argumentacji w tym kierunku w przedłożonych uzasadnieniach do projektów ustaw, albo w wystąpieniach posłów. Co więcej, sam w sobie jest on zupełnie nieprzekonujący i dowodzi po raz kolejny zupełnej przypadkowości przyjętych rozwiązań. Reasumując należy stwierdzić, że również doktryna, obok samych twórców komentowanych rozwiązań, nie wypracowała przekonującego uzasadnienia dokonanych zmian.

²⁰ Tak W. Modzelewski, *Nowa ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Podstawowe zagadnienia*, Konfin, Warszawa 1990, s. 6; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 182 oraz E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 269–270.

²¹ W. Modzelewski, *op. cit.*, s. 12.

²² S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu...*, s. 15 i 16.

5. Rola sądu antymonopolowego oraz ewolucja jego kognicji

W zależności od narodowego systemu prawnego rola sądownictwa antymonopolowego może być wielorako postrzegana. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że funkcje sądu w sprawach antymonopolowych należy sprowadzić do dwóch kwestii:

1) do rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami powstałych na podstawie prawa konkurencji i w tym zakresie możliwości przyznawania odszkodowania, czy wydawania zarządzeń tymczasowych;

2) rozpoznawania środków prawnych od rozstrzygnięć podejmowanych przez krajowy organ antymonopolowy²³.

Z perspektywy amerykańskiej podkreśla się, że sądy mogą w trojaki sposób wpływać na wdrażanie prawa konkurencji:

1) czuwając nad zapewnieniem stronom postępowania administracyjnego należnych im praw procesowych;

2) zwiększając przewidywalność decyzji organu antymonopolowego (w tym zakresie sąd czuwa nad przestrzeganiem prawa przez organ administracji i wyznacza, przy pomocy swego orzecznictwa standardy);

3) czyniąc wdrażanie polityki konkurencji (i szerzej polityki gospodarczej) rządu bardziej wiarygodną i popartą spójnym prawem precedensowym²⁴.

Analiza polskich przepisów prowadzi do wniosku, że kognicja polskiego sądu antymonopolowego została ukształtowana w taki sposób, że może on wypełniać większość wskazanych zadań. Co istotne jednak, zakres właściwości SOKiK wykracza poza rozpoznawanie spraw antymonopolowych. Obserwując ewolucję kognicji tego sądu należy wskazać, że od momentu jego powołania jest ona systematycznie poszerzana. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, organowi antymonopolowemu powierzane były i są nowe kompetencje, niezwiązane z ochroną konkurencji. Po drugie, sąd antymonopolowy stał się właściwy do rozpoznawania środków prawnych od rozstrzygnięć podejmowanych przez polskie organy regulacyjne. Wraz ze wzrostem liczby tych organów poszerzała się także kognicja tego sądu. Ponadto zaobserwować można, że z jednej strony kognicja tego sądu została rozszerzona w zakresie rozpoznawania większej ilości środ-

²³ G. Canivet w: *Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997, s. 21.

²⁴ D. Wood w: *Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997, s. 27.

ków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych. Z drugiej zaś strony powierzone mu zostały także zadania o charakterze zbliżonym do zadań sądownictwa powszechnego (kontrola wzorców umownych).

Zgodnie z przepisami ustawy antymonopolowej z 1990 r. Sąd Antymonopolowy był właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego lub jego delegatur. W kolejnych latach kompetencja do rozpoznawania odwołań od decyzji organów administracji państwowej została rozszerzona na odwołania od decyzji organu regulacyjnego energetyki (Prezes URE)²⁵, organu regulacyjnego telekomunikacji (d. Prezes URT – obecnie Prezes UKE)²⁶, organu regulacyjnego transportu kolejowego (Prezes UTK)²⁷, organu regulacyjnego pocztowego (d. Prezes URtIP – obecnie Prezes UKE)²⁸. Ważne, że do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁹, tzn. do 1 kwietnia 2001 r., postępowanie sądowe we wszystkich tych rodzajach spraw, tj. w sprawach antymonopolowych oraz sprawach regulacyjnych, toczyło się według tych przepisów zawartych w tym samym rozdziale k.p.c. Dopiero wspomniana ustawa antymonopolowa z 2000 r. zmieniła k.p.c. tworząc cztery odrębne procedury, odpowiadające rozpoznawaniu środków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych czterech organów administracji publicznej. Ponadto kognicja sądu antymonopolowego poszerzyła się jeszcze o trzy kategorie spraw. Po pierwsze, zostały mu powierzone do rozpoznawania sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone³⁰. Po drugie, sądowni antymonopolowemu zostało powierzone orzecznictwo w sprawach rozpatrywania

²⁵ Art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

²⁶ Art. 126 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm.

²⁷ Art. 5 pkt 1 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., Dz. U. Nr 122, poz. 1314 ze zm. W tym miejscu należy dodać, że przepisy te były martwe do momentu powołania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, tj. do 1 czerwca 2003 r.

²⁸ Art. 71 pkt 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. Nr 130, poz. 1188 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.

³⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz. U. Nr 22, poz. 271 ze zm.

odwołań od decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy w sprawach z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów³¹. Po trzecie, sąd antymonopolowy rozpatruje odwołania od decyzji organu antymonopolowego, podejmowane na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³², w sprawie nakładania kar pieniężnych za niewywiązywanie się z obowiązków informacyjnych lub utrudnianie kontroli przez beneficjenta pomocy.

6. Dualizm jurysdykcyjny sądów administracyjnych i sądu antymonopolowego

Analizując ewolucję kognicji SOKiK należy wskazać, że sąd ten przestał być wyłącznie sądem antymonopolowym, w ścisłym tego słowa znaczeniu, ponieważ jego kompetencje poszerzyły się o rozpoznawanie spraw regulacyjnych. Podkreśleniu tych zmian służyło wydzielenie w k.p.c. osobnych rozdziałów tworzących cztery nowe kategorie postępowań. Co istotne, rozszerzenie kompetencji sądu antymonopolowego dotyczyło zarówno spraw ze swojej istoty administracyjnych (rozpoznawanie odwołań od decyzji), jak i zaczął on orzekać w sprawach o charakterze cywilnym³³. Mimo tego stopniowego rozszerzania kognicji sądu antymonopolowego i powierzania mu coraz to nowych rodzajów spraw do rozpoznawania, ustawodawca nie zdecydował się na uczynienie z SOKiK sądu sprawującego uniwersalną jurysdykcję nad całością prawnie nieoobojętnej aktywności organu antymonopolowego oraz organów regulacyjnych. Od początku widoczny był dualizm jurysdykcyjny sądów administracyjnych i sądu antymonopolowego w stosunku do wspomnianych organów administracji. Ponadto ten dualizm dotyczy nie tylko różnych rodzajowo spraw rozpatrywanych przez dany organ³⁴, ale może mieć miejsce w tej

³¹ 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.

³² Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

³³ Formalnie wszystkie sprawy rozpatrywane przez SOKiK są sprawami cywilnymi.

³⁴ Przykładowo organ antymonopolowy sprawuje orzecznictwo w zakresie spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów. W przypadku pierwszego rodzaju spraw właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji jest SOKiK, w zakresie drugiego rodzaju spraw zachowany jest standardowy tryb kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

samej sprawie. Dodatkowo powstawały sytuacje, kiedy trudno było ustalić jurysdykcję właściwego sądu. Przedstawiony problem zostanie omówiony szczegółowo na przykładzie właściwości SOKiK do kontroli działalności orzeczniczej Prezesa UOKiK.

7. Kontrola sądowa poszczególnych rodzajów czynności Prezesa UOKiK podejmowanych w postępowaniu antymonopolowym

a) Kontrola sądowa aktów administracyjnych organu antymonopolowego. W odniesieniu do aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa UOKiK w postępowaniach antymonopolowych, w trybie zwyczajnym, ustalenie właściwości sądowej wydaje się najmniej problematyczne. Kwestię tę reguluje art. 479²⁸ § 1 k.p.c., który wskazuje, że „Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest właściwy w sprawach:

- 1) odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego w przepisach niniejszego rozdziału „Prezesem Urzędu”,
- 2) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów lub przepisów odrębnych,
- 3) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,
- 4) zażaleń na postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w celu wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu.”

Wskazanemu przepisowi k.p.c. odpowiada art. 81 ust. 1 ustawy antymonopolowej, który określa, że od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia. Co istotne do postanowień wydawanych przez organ antymonopolowy, na które przysługuje zażalenie, przepis ten stosuje się odpowiednio, z tym że zażalenie wnosi się w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia (art. 81 ust. 5). W odniesieniu do środków prawnych służących wzruszaniu aktów administracyjnych stanowionych przez Prezesa UOKiK należy pamiętać, że zgodnie z art. 82 ustawy antymonopolowej strona jest pozbawiona

prawa skutecznego wnoszenia środków prawnych wzruszenia decyzji i postanowień przewidzianych w k.p.a., dotyczących wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji. Nie oznacza to jednak, że wyłączono możliwość wszczęcia trybu nadzwyczajnego postępowania antymonopolowego. Zgodnie bowiem z art. 83 ustawy antymonopolowej, w sprawach w niej nieuregulowanych do postępowania antymonopolowego stosuje się, z zastrzeżeniem art. 84, przepisy k.p.a. Oznacza to, że postępowanie antymonopolowe w trybie nadzwyczajnym może być wszczęte z urzędu, z inicjatywy własnej urzędu lub na podstawie sprzeciwu prokuratora.

Na gruncie ustawy antymonopolowej można spotkać się z następującymi rodzajami decyzji Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych:

1. Decyzje w sprawach praktyk ograniczających konkurencję:

– uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania – art. 10,

– uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania – art. 11 ust. 2,

– decyzja zobowiązująca – art. 12 ust. 1,

– uchylenie decyzji zobowiązującej z urzędu – art. 12 ust. 5,

– uchylenie decyzji zobowiązującej za zgodą strony – art. 12 ust. 6,

– decyzja tymczasowa – art. 89 ust. 1,

– przedłużenie obowiązywania decyzji tymczasowej – art. 89 ust. 3.

2. Decyzje w sprawach koncentracji:

– zgoda na dokonanie koncentracji – art. 18,

– zgoda warunkowa na dokonanie koncentracji – art. 19 ust. 1,

– zgoda nadzwyczajna na dokonanie koncentracji – art. 20 ust. 2,

– zakaz dokonania koncentracji – art. 20 ust. 1,

– uchylenie decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji – art. 21 ust. 1,

– zastosowanie środków strukturalnych w stosunku do przeprowadzonej koncentracji – art. 21 ust. 2 i 4,

– przedłużenie instytucji finansowej terminu na odsprzedaż akcji lub działów – art. 23,

– podział przedsiębiorcy z tytułu niewykonania decyzji, o której mowa w art. 21 ust. 1 lub 4.

3. Decyzje w sprawie nałożenia kar pieniężnych – w zależności od podstawy prawnej:

- kara administracyjna za naruszenie podstawowych reguł konkurencji – art. 106 ust. 1,
- kara administracyjna za naruszenia procesowe – art. 106 ust. 2,
- kara administracyjna za niewykonanie lub nienależyte wykonanie decyzji – art. 107,
- kara administracyjna nakładana na osoby fizyczne – art. 108 ust. 1.

We wszystkich wymienionych sytuacjach odwołania od wskazanych decyzji rozpatruje SOKiK. Nie można się zgodzić z twierdzeniem, że obowiązuje *numerus clausus* i SOKiK nie rozpatruje żadnych innych odwołań od decyzji organu antymonopolowego³⁵. Takie podejście zupełnie ignoruje istnienie art. 83 ustawy antymonopolowej, który podkreśla, że regulacja procesowa zawarta w ustawie nie jest wyczerpująca i że w zakresie nieuregulowanym stosuje się ogólne przepisy postępowania administracyjnego. Analizując k.p.a. należy wskazać, że organ antymonopolowy może wydać na jego podstawie decyzje w sytuacjach:

- 1) umorzenia postępowania antymonopolowego na podstawie art. 105 k.p.a.,
- 2) zmiany i uchylecia decyzji w trybie nadzwyczajnym – art. 145–163 k.p.a.

W odniesieniu do pierwszej sytuacji należy wskazać, że będzie tu miał zastosowanie art. 81 ustawy antymonopolowej i odwołanie od decyzji będzie rozpoznawał SOKiK. Kwestia ta nie budziła do tej pory kontrowersji w orzecznictwie³⁶. Natomiast druga grupa sytuacji wymaga odrębnego omówienia, co ma miejsce w dalszej części artykułu.

Analizując ustawę antymonopolową można wskazać, że organ antymonopolowy jest właściwy do wydawania postanowień w sprawach antymonopolowych w następujących sytuacjach:

1. Zaskarżalne postanowienia:
 - ograniczenie dostępu do akt sprawy – art. 69 ust. 1,
 - zajęcie w toku kontroli akt, ksiąg i in. – art. 105g ust. 1.
2. Niezaskarżalne postanowienia:
 - przedłużenie oraz odmowa przedłużenia mocy obowiązywania zgody na dokonanie koncentracji – art. 22 ust. 2,

³⁵ M. Sieradzka, *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, cz. I, „Rejent” 2007, nr 10, s. 101.

³⁶ Przykładowo zob. wyrok SOKiK z 9 sierpnia 2010 r., XVII AmA 83/09, niepublikowany.

- wszczęcie i zamknięcie postępowania wyjaśniającego – art. 48 ust. 1 i ust. 3,
- pomoc prawna w postępowaniu dowodowym – art. 61,
- umorzenie postępowania antymonopolowego obligatoryjne i fakultatywne – art. 75 ust. 1 i ust. 2,
- rozstrzygnięcie o kosztach – art. 80,
- zawieszenie postępowania antymonopolowego – art. 87 ust. 3,
- wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie praktyk ograniczających konkurencję – art. 88 ust. 1,
- odroczenie uiszczenia lub rozłożenie na raty kary pieniężnej z art. 108 oraz jego uchylenie – art. 113 ust. 1 i ust. 2.

Należy pamiętać, że w postępowaniu antymonopolowym mogą być wydawane postanowienia na podstawie i w sytuacjach uregulowanych w k.p.a. W tym zakresie należy przede wszystkim wskazać na zaskarżalne postanowienie uregulowane w art. 97 i 98 k.p.a., którego przedmiotem jest zawieszenie postępowania. Podobna reguła będzie miała zastosowanie do zaskarżalnych postanowień w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji uregulowanych w art. 111 § 1 oraz 113 § 1 i 2 k.p.a. czy postanowienia o odmowie wdania zaświadczenia z art. 219 k.p.a. Wszystkie te postanowienia są zaskarżalne w drodze zwyczajnego środka prawnego, tj. zażalenia, i winny być rozpoznane przez sąd powszechny. Właściwość sądów administracyjnych, wobec jasnego brzemienia analizowanych przepisów, jest wyłączona.

Zażalenia od zaskarżalnych postanowień rozpoznaje SOKiK. Natomiast postanowienia niezaskarżalne mogą być pośrednio kontrolowane przez sąd powszechny jedynie w sytuacji wniesienia odwołania przez stronę. Jednakże poważne wątpliwości budzić może zastosowanie w ustawie antymonopolowej dla umorzenia postępowania antymonopolowego formy niezaskarżalnego postanowienia. Przyjęcie niezaskarżalności tego aktu administracyjnego jest wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Postanowienie o umorzeniu postępowania kończy bowiem postępowanie w sprawie, bez prawnie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony postępowania. Wydaje się, że w wypadku tak daleko idących konsekwencji prawnych winna istnieć możliwość zwrócenia się przez adresata decyzji do sądu o udzielenie ochrony prawnej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Z tego powodu należy się opowiedzieć za możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego w odniesieniu

do postanowień wydawanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 75 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postanowienia te jako postanowienia kończące sprawę mieszczą się w dyspozycji art. 3 § pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷. Z tego powodu w przypadku wniesienia skargi na postanowienie Prezesa UOKiK o umorzeniu postępowania antymonopolowego sądy administracyjne winny ją rozpatrzyć.

Analizując wskazane wcześniej postanowienia jedno z nich wydaje się mieć charakter szczególny – postanowienie w przedmiocie przedłużenia lub odmowy przedłużenia okresu obowiązywania decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji, podejmowane na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy antymonopolowej. Treścią tego rozstrzygnięcia jest stwierdzenie, czy od momentu wydania decyzji o zgodzie na przeprowadzenie zamiaru koncentracji nie nastąpiła zmiana okoliczności, w wyniku których koncentracja może spowodować znaczące ograniczenie konkurencji na rynku. Co istotne, organ antymonopolowy może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Wydaje się, że materialna treść dokonywania rozstrzygnięcia wykracza poza incydentalne kwestie i w swej istocie nie różni się niczym od decyzji podejmowanej na podstawie art. 13 ustawy antymonopolowej. W tej sytuacji należy uznać, że pomimo formalnego kształtu postanowienia, rozstrzygnięcie to jest w istocie decyzją administracyjną. Konsekwencją tego stanowi możliwość zaskarżenia tego postanowienia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. jako postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty. W tej sytuacji, w przypadku wniesienia skargi na postanowienie Prezesa UOKiK w przedmiocie przedłużenia lub odmowy przedłużenia okresu obowiązywania decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji, sądy administracyjne winny ją rozpatrzyć.

b) Kontrola sądowa czynności swoistych organu antymonopolowego. Należy podkreślić, że sąd antymonopolowy nie jest właściwy do kontrolowania wszystkich czynności procesowych podejmowanych przez Prezesa UOKiK. Dotyczy to także czynności procesowych o daleko idących konsekwencjach dla strony. Oprócz aktów administracyjnych, tj. decyzji i postanowień, Prezes UOKiK podejmuje bowiem, w sytuacjach przewidzianych ustawowo, czynności swoiste, odrębne od ww. aktów. Jako przykłady

³⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”

takich aktów należy wskazać pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia oraz zwrot wniosku. Pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia może wystąpić w dwóch sytuacjach:

- 1) nieopłacenia, mimo wezwania, wniosku (art. 74 ust. 4 ustawy antymonopolowej),
- 2) kiedy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie można go ustalić (art. 64 § 1 k.p.a.).

Odrębną instytucję stanowi zwrot wniosku. Została ona uregulowana w art. 95 ust. 1 ustawy antymonopolowej. Występuje w dwóch formach: obligatoryjnej i fakultatywnej. Pierwsza sytuacja ma miejsce, kiedy zostało złożone zgłoszenie zamiaru koncentracji przedsiębiorców, zaś zamiar koncentracji nie podlega zgłoszeniu na podstawie art. 13 w związku z art. 14 ustawy antymonopolowej. W tej sytuacji Prezes UOKiK nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy, jak również brak jest innego właściwego organu administracji publicznej, który by się tym zajmował. Z tego powodu wnioski o wszczęcie postępowania podlega zwrotowi. Natomiast fakultatywny zwrot wniosku może nastąpić w dwóch przypadkach:

- 1) złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie koncentracji, jeżeli nie spełnia on warunków, jakim powinien odpowiadać,
- 2) jeżeli pomimo wezwania do usunięcia wskazanych braków w zgłoszeniu lub uzupełnienia w nim niezbędnych informacji zgłaszający zamiar koncentracji nie usuwa wskazanych braków lub nie uzupełnia informacji w wyznaczonym terminie.

Mimo odrębnego charakteru, zarówno pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, jak i zwrot wniosku są swoistymi aktami organu antymonopolowego i nie przybierają stypizowanych w k.p.a. form decyzji czy postanowienia. Istotną konsekwencją tego faktu, co do zasady, jest ich niezaskarżalność³⁸. Możliwa jest jedynie pośrednia – sądowa kontrola tych czynności w trybie skargi na bezczynność. Otwarta jednak pozostaje kwestia sądu właściwego do rozpoznania skargi na bezczynność organu antymonopolowego.

c) *Kontrola sądowa bezczynności organu antymonopolowego.* Bezczynność organu antymonopolowego może nastąpić w przypadku rozpatry-

³⁸ Wywołuje to pytanie, czy pozbawienie strony możliwości zaskarżania tych czynności jest dobrym rozwiązaniem.

wania sprawy antymonopolowej przez organ antymonopolowy w toku postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz w kwalifikowanych sytuacjach w postępowaniu antymonopolowym w sprawach koncentracji przedsiębiorców, o których była mowa wyżej. W przypadku postępowania antymonopolowego w sprawie koncentracji przedsiębiorców ustawodawca przewidział w art. 96 ust. 1 ustawy antymonopolowej domniemanie wydania decyzji pozytywnej w przypadku braku rozstrzygnięcia sprawy przez organ antymonopolowy w przeciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania³⁹. Przy rozpatrywaniu spraw dotyczących praktyk ograniczających konkurencję organ antymonopolowy może popaść w bezczynność w dwóch sytuacjach:

1) braku rozpatrzenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy antymonopolowej, w terminie kodeksowym określonym w art. 35 k.p.a. (art. 86 ust. 4 ustawy antymonopolowej),

2) braku zakończenia postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w terminie pięciu miesięcy od dnia jego wszczęcia (art. 92 ustawy antymonopolowej).

Warto zauważyć, że ustawodawca nie traktuje wskazanych przypadków bezczynności w sposób podobny. W pierwszym przypadku bowiem odsyła do art. 35–37 k.p.a., natomiast w drugim przypadku odsyła do art. 35–38 k.p.a. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego rozwiązania ustawodawcy. Nie przemawia bowiem za tym ani zróżnicowany charakter wskazanych sytuacji, ani także treść art. 38 k.p.a.⁴⁰ Jest to więc ewidentny błąd legislacyjny. W obydwu sytuacjach ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów zawartych w k.p.a., w tym m.in. do art. 37. Można się jednak zastanawiać, czy odsyłanie do stosowania tego przepisu jest uzasadnione w postępowaniu antymonopolowym. Jak podkreśla się w doktrynie, środek uregulowany w art. 37 k.p.a. ma odmienny charakter od zażalenia przysługującego od zaskarżalnych postanowień

³⁹ Na temat materialnego charakteru terminu wskazanego w omawianym przepisie zob. T. Woś, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 26 XI 1993, III CZP 63/93*, PiP 1995, z. 1, s. 105 i 106.

⁴⁰ Art. 38 k.p.a. stanowi, że: „Pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.”

i jest specyficznym środkiem ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym⁴¹. Potwierdza to orzecznictwo sądowe, które podkreśla, że „zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie jest zażaleniem odrębnym od przewidzianych w art. 141–144 k.p.a. Nie jest ono wnoszone jako środek zaskarżenia postanowienia, ale służy kwestionowaniu przekroczenia ustawowego terminu zakończenia sprawy i do tego zażalenia nie ma zastosowania powołany przepis art. 144 k.p.a.”⁴². To powoduje, że nie można utożsamiać zażalenia z art. 37 k.p.a. i środka uregulowanego w art. 479²⁸ § 1 k.p.c.

Kolejnym rodzącym się problemem jest kwestia, czy w omawianym przypadku zażalenie na bezczynność w ogóle przysługuje. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych w sytuacji bezczynności organu centralnego lub naczelnego nie trzeba składać zażalenia na bezczynność, ale należy składać skargę na bezczynność bezpośrednio do sądu. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym „w przypadku bezczynności organu centralnego lub naczelnego, mającego orzekać jako organ I instancji, złożenie zażalenia na bezczynność na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. nie jest możliwe ze względu na brak organu, który przy uwzględnieniu zasady dewolucyjności mógłby rozpoznać zażalenie przewidziane w tym przepisie”⁴³. Z tego powodu NSA „nie podziela poglądu, iż warunkiem wniesienia skargi na bezczynność ministra jest uprzednie złożenie zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. Zdaniem Sądu w przypadku bezczynności ministra zażalenie w trybie wymienionego przepisu nie przysługuje. Jest on bowiem ostatnim organem w toku instancji administracyjnej i w związku z tym nie przysługują od rozstrzygnięć tego organu środki zaskarżenia. Wyjątki od tej zasady mogłyby być przewidziane szczególnymi przepisami. Takich zaś przepisów nie przewiduje kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku więc bezczynności ministra jest on obowiązany wydać stosowne postanowienie o niezakończonym terminie sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy. Stronie natomiast służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność tego organu”⁴⁴. Pogląd ten aprobowany jest w doktrynie, gdzie wskazuje się także, że

⁴¹ R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 1, s. 8.

⁴² Postanowienie NSA z 15 listopada 2000 r., I SA 1513/00, niepubl.

⁴³ Wyrok NSA z 16 lipca 1998 r., IV SAB 12/98, niepubl.

⁴⁴ Wyrok NSA z 29 sierpnia 2000 r., IV SAB 52/00, niepubl.

„od decyzji i postanowień centralnych organów administracji publicznej zwyczajne środki zaskarżenia nie przysługują, z wyjątkiem rozwiązania szczególnego w zakresie decyzji przyjętego w art. 127 § 3 k.p.a. W prawie procesowym zatem nie został przewidziany środek odwoławczy – prawo zażalenia – w razie beczynności naczelnych (centralnych) organów administracji publicznej”⁴⁵. I dlatego „w przypadku beczynności naczelnego organu administracyjnego lub kolegium odwoławczego strona nie ma do dyspozycji wewnątrzadministracyjnego środka prawnego. Może ona oczywiście postąpić się skargą w ramach postępowania skargowego i skargą do NSA⁴⁶”.

Odnosząc powyższe ustalenia do regulacji postępowania antymonopolowego z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców oraz przepisów określających właściwość rzeczową SOKiK należy wyraźnie wskazać, że w przepisach k.p.c. jest jednoznacznie mowa o rozpoznawaniu przez sąd antymonopolowy zażaleń na postanowienia Prezesa UOKiK. Oznacza to, że SOKiK nie jest właściwy do rozpoznawania innych – specyficznych zażaleń. W tej sytuacji mogłoby się okazać, że brakuje organu lub sądu właściwego do rozpoznawania środka prawnego określonego w art. 37 k.p.a. Dlatego należy uznać, że odesłanie ustawodawcy do stosowania art. 37 k.p.a. ma znaczenie o tyle, o ile, wskazując na specyficzny rodzaj beczynności organu antymonopolowego, determinuje, że – wobec braku organu wyższego stopnia w stosunku do Prezesa UOKiK – strona winna wnosić bezpośrednio skargę na beczynność do sądu administracyjnego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie WSA w Warszawie, który rozpatrzył trzy skargi na beczynność złożonego przez Telekomunikację Polską S.A.⁴⁷ Niestety w żadnej ze spraw sąd nie odniósł się do rozważanego tutaj problemu, milcząco przyjmując swoją właściwość.

Otwarte pozostaje pytanie, czy możemy się spotkać z beczynnością organu antymonopolowego w czasie wykonywania samokontroli swojej decyzji. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest w tej sprawie jednolite. W jednym z orzeczeń przyjęto, że „z momentem wniesienia

⁴⁵ B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998, nr 10, poz. 185.

⁴⁶ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., IV SA 1639/92*, OSP 1995, nr 4, poz. 88.

⁴⁷ Zob. trzy postanowienia WSA w Warszawie z 4 grudnia 2008 r., VI SAB/WA 64/08, VI SAB/WA 65/08, VI SAB/WA 67/08, niepubl.

odwołania uruchomiona zostaje właściwość sądu cywilnego, a wyłączona kognicja sądu administracyjnego. Jest to wówczas sprawa cywilna, w rozumieniu art. 1 k.p.c., tracąc jednocześnie charakter administracyjny. Ustawodawca wprost przesądził, że do postępowania „w sprawach odwołań” mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, zatem inny pogląd, w szczególności pozwalający sądowi administracyjnemu kontrolować sprawę z zastosowaniem przepisów p.p.s.a. byłby sprzeczny z przepisem ustawy. W konsekwencji należy zatem przyjąć, że również ocena bezczynności organu w postaci nieprzekazania środka zaskarżenia do sądu powszechnego została w świetle art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wyłączona spod kognicji sądu administracyjnego⁴⁸. Podobne podejście zostało przedstawione także w jednej z uchwał NSA⁴⁹.

Jednakże w innym orzeczeniu NSA uznał, że „skoro Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje odwołania od decyzji i postanowień Prezesa URE to intencją prawa energetycznego jest ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego nad decyzjami i postanowieniami wydawanymi przez Prezesa URE na rzecz sądu powszechnego. Właściwość sądu administracyjnego mogłaby mieć miejsce jedynie w sytuacjach, gdy określony stan faktyczny nie mieściłby się w kompetencji sądu powszechnego, a zarazem podlegał właściwości sądu administracyjnego. Przykładowo może tutaj wchodzić w grę rozpoznanie przez sąd administracyjny skargi na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Taki bowiem instrument nie przysługuje sądowi powszechnemu⁵⁰. To stanowisko jest o wiele bardziej realistyczne i jako jedyne w pełni uwzględnia zasadę prawa obywateli do sądowej ochrony. Z tego względu należy wyraźnie opowiedzieć się za stanowiskiem, że organ antymonopolowy, nie przekazując akt sprawy wraz z odwołaniem do sądu, popada w stan bezczynności⁵¹, sądem właściwym zaś do kontroli tego zachowania organu jest jedyny sąd dysponujący środkami dyscyplinowania organu antymonopolowego, tj. sąd administracyjny.

⁴⁸ Postanowienie WSA z 17 lutego 2009 r., VI SAB/Wa 91/08, niepubl.

⁴⁹ Uchwała NSA z 24 lutego 2010 r., II GPS 6/09. Tekst uchwały oraz uzasadnienia podają za http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=168&news_id=5136&layout=3&page=text (26/02/10).

⁵⁰ Postanowienie NSA z 28 kwietnia 2009 r., II GSK 901/08, niepubl.

⁵¹ Jako termin na dokonanie samokontroli decyzji i przekazanie akt do sądu należy przyjąć terminy przewidziane w ustawie antymonopolowej na rozpatrzenie danej kategorii spraw antymonopolowych.

d) *Kontrola sądowa aktów administracyjnych organu antymonopolowego wydawanych w postępowaniu nadzwyczajnym*. Podstawowym przepisem dla rozwiązania tego problemu jest art. 83, który określa jednoznacznie, że k.p.a. ma zastosowanie w zakresie, w jakim sprawy nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawa antymonopolowa natomiast reguluje postępowanie antymonopolowe zarówno w trybie zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym, zawierając przepisy normujące obydwa te tryby. Kodeks postępowania administracyjnego ma więc zastosowanie komplementarne. W tym kontekście należy również pamiętać, że regulacja trybów nadzwyczajnych w k.p.a. nie jest wyczerpująca, a tylko częściowa. Porządek samego nadzwyczajnego toku postępowania, o ile nie jest uregulowany swoiście w art. 145–162 k.p.a., normowany jest przepisami postępowania zwyczajnego. Odnosząc to do postępowania antymonopolowego należy uznać, że przebieg nadzwyczajnego trybu postępowania antymonopolowego będzie odbywał się, z zachowaniem swoistości właściwych temu trybowi, według porządku zwyczajnego postępowania antymonopolowego, włączając w to stosowanie art. 81 ustawy antymonopolowej.

Należy podkreślić, że sąd antymonopolowy stał na jednoznacznym stanowisku, że do odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego w sprawie odmowy wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.) stosuje się odpowiednio art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁵². W uzasadnieniu sąd podkreślił, że choć ustawa antymonopolowa nie zawiera wyraźnego przepisu wskazującego organ właściwy do rozpoznania środków odwoławczych od rozstrzygnięć organu antymonopolowego, wydanych w sprawach dotyczących wzruszenia ostatecznych decyzji, dokonywanych w trybie przewidzianym w k.p.a., to należy przyjąć, że do odwołań od wspomnianych decyzji ma odpowiednie zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy antymonopolowej. Zdaniem sądu antymonopolowego bowiem byłoby niekonsekwencją przekazywanie takich odwołań do rozpoznania orzecznictwu NSA, skoro ustawodawca odstąpił od modelu rozpoznawania przez NSA odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego i powołał w tym zakresie Sąd Antymonopolowy. Ta linia orzecznicza znalazła swoje potwierdzenie

⁵² Wyrok Sądu Antymonopolowego z 6 lipca 1994 r., XVII Amr 26/94, „Wokanda” 1995, nr 2, poz. 53.

w innym postanowieniu Sądu Antymonopolowego, kiedy sąd wyraźnie podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż Sąd Antymonopolowy nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezesa URE, w rozumieniu przepisów art. 157 § 1 w związku z art. 156 k.p.a. i dlatego sąd ten nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE. Jednakże „do kompetencji Sądu Antymonopolowego należy rozpoznanie odwołania od decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE na podstawie przepisów Prawa energetycznego”⁵³.

Wskazaną linię orzeczniczą kontynuował WSA w Warszawie w dwóch postanowieniach dotyczących tej samej decyzji Prezesa UOKiK wydanej w trybie nadzwyczajnym⁵⁴. W orzeczeniach tych WSA przyjął, że „sprawy z zakresu postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję nie należą do właściwości sądów administracyjnych, gdyż żaden przepis ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie odsyła na drogę postępowania sądownoadministracyjnego sprawy, dotyczącej niestwierdzenia nieważności decyzji w sprawie ustalenia naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez zastosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Zgodnie bowiem z art. 81 ust. 1 u.o.k.i.k. od decyzji Prezesa Urzędu przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Należy więc przyjąć, iż z powołanego przepisu wynika reguła, wskazująca na kognicję sądu powszechnego. Zatem odwołanie od zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji przysługuje do sądu ochrony konkurencji i konsumentów”. Ponadto jak zauważył sąd, we wspomnianych sprawach „należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 479²⁸ § 1 pkt 1 kpc sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji Prezesa UOKiK. [...] sprawy wymienione w tym przepisie stanowią *numerus clausus* i są to sprawy: praktyk ograniczających konkurencję; praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; nakładania kar pieniężnych. Skoro więc zaskarżona decyzja nie stwierdza nieważności decyzji w przedmiocie zastosowania praktyk ograniczających konkurencję, to Sąd stanął na stanowisku, iż rozpoznanie środka odwoławczego od tej decyzji należy do właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów”⁵⁵.

⁵³ Postanowienie Sądu Antymonopolowego z 31 stycznia 2000 r., XVII Amo 2/00, niepubl.

⁵⁴ Postanowienia WSA z 7 maja 2009, w sprawach VI SA/Wa 311/08 oraz VI SA/Wa 365/08, niepubl.

⁵⁵ Tamże.

Wskazane orzeczenia WSA zostały jednak uchylone przez NSA, który wyłamał się z dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych⁵⁶. W orzeczeniu tym sąd uznał, że właściwość sądu będzie zależała „od realiów konkretnej sprawy i ustalenia, czy przedmiot decyzji (rodzaj sprawy) nie przesądza o właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów”. Jeżeli zatem Prezes UOKiK w wydanej na podstawie art. 156 k.p.a. decyzji, w istocie raz jeszcze dokonał oceny naruszeń przez stronę postępowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to według sądu „ewentualna wadliwość postępowania dowodowego i to, według prokuratora, w stopniu kwalifikowanym w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., obejmowałyby zatem naruszenie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a nie zasad rzetelnej procedury administracyjnej określonych w art. 7 i 77 § 1 k.p.a.” co ma wynikać z tego, że w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów postępowanie dowodowe toczy się na podstawie przepisów art. 227–315 k.p.c. Z tego też powodu „skoro ocena zaskarżonej do sądu decyzji sprowadzałaby się do ustalenia czy określony podmiot stosował praktyki ograniczające konkurencję to właściwym do dokonania takiej oceny jest sąd ochrony konkurencji i konsumentów”. Jednak NSA wyraźnie podkreślił, że nie każda decyzja Prezesa Urzędu podlega kognicji sądu powszechnego. *A contrario* z przeprowadzonego rozumowania sądu można wnosić, że sąd administracyjny będzie właściwy, jeżeli przedmiotem skargi będą zarzuty odnoszące się do formy postępowania, a nie do zagadnień ustalenia stanu faktycznego i prawnego oraz dokonanej oceny sprawy.

Wskazane orzeczenie NSA nie zasługuje na aprobatę, jako nierealistyczne i oparte na zawodnych założeniach wyjściowych. W swoim orzeczeniu NSA jednym z głównych argumentów za kognicją sądu powszechnego uczynił odesłanie do przepisów k.p.c. w zakresie dowodów. Sąd administracyjny przyjął bardzo swoistą tezę, że fakt szczegółowego regulowania technicznych zasad postępowania dowodowego w postępowaniu antymonopolowym czyni tę fazę postępowania swoistą fazą cywilną i nie podlega ocenie według zasad rzetelnej procedury administracyjnej. Teza sądu nie wytrzymuje krytyki. Postępowanie antymonopolowe jest postępowaniem administracyjnym szczególnym, przepisy k.p.c. zaś stosuje się odpowiednio, a więc z zachowaniem specyfiki i istoty postępowania administracyjnego.

⁵⁶ Postanowienie NSA z 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, niepubl.

Właściwym wzorcem odniesienia są więc zasady procedury administracyjnej, a nie procedury cywilnej. Wskazana konstatacja NSA ignoruje rzeczywisty obraz postępowania dowodowego, gdzie podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy antymonopolowej, zaś przepisy k.p.c. są stosowane incydentalnie, a ich znaczenie dla przebiegu tej fazy postępowania antymonopolowego jest marginalne. Podobnie wskazanie sądu, że zarzuty odnoszące się do procedury sprawy winien rozpatrywać sąd administracyjny, zaś zarzuty mające za przedmiot kwestie materialne winny być przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny, jest w równym stopniu teoretycznie proste, co w praktyce zupełnie nieprzydatne i dysfunkcyjne. Niezwykle rzadką sytuacją jest, kiedy strona formułuje swoje zarzuty, opierając je wyłącznie na jednej podstawie. W większości przypadków mamy do czynienia z zarzutami odnoszącymi się zarówno do strony formalnej, jak i materialnej postępowania. Ponadto należy zauważyć, że sąd administracyjny z urzędu bierze pod uwagę nieważność postępowania, co powoduje, że teoretycznie w każdej sprawie musi rozważyć wybrane kwestie materialne.

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, że wbrew ostatniemu stanowisku NSA, to sądy powszechne są właściwe do rozpoznawania środków prawnych od aktów administracyjnych wydanych przez Prezesa UOKiK w postępowaniu nadzwyczajnym.

e) Czynności związane z kontrolą z przeszukaniem. Kwestią niewywołującą kontrowersji jest sprawa właściwości sądu w sprawach związanych z przeszukaniem u przedsiębiorcy. SOKiK jest sądem właściwym wyłącznie w zakresie autoryzacji i kontroli czynności podejmowanych przez Prezesa UOKiK w związku z kontrolą połączoną z przeszukaniem. Zgodnie z art. 105c ust. 1 ustawy antymonopolowej – „Kontrolujący w toku kontroli może również dokonać przeszukania pomieszczeń lub rzeczy, za zgodą sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzieloną na wniosek Prezesa Urzędu.” Co istotne sąd antymonopolowy musi wydać postanowienie w sprawie złożonego wniosku w ciągu 48 godzin. Postanowienie SOKiK jest niezaskarżalne.

8. Zakończenie

Powierzenie sądom powszechnym orzecznictwa w zakresie rozpoznawania środków prawnych od aktów administracyjnych organu antymonopolowego miało charakter przypadkowy. Twórcy tego rozwiązania nie

przedstawili w tym zakresie żadnego przekonującego wyjaśnienia, samo zaś oficjalne uzasadnienie omawianych zmian jest w niektórych miejscach wewnętrznie sprzeczne. Również doktryna prawa nie przedstawiła argumentów za powierzeniem orzecznictwa w tych sprawach sądom powszechnym. Późniejsze racjonalizacje nie odnoszą się tak naprawdę do zmian z 1990 r., ale są wyrazem akceptacji dla istniejącego stanu prawnego. Wydaje się także, że pierwotnym zamierzeniem ustawodawcy było uczynienie z sądu powszechnego sądu udzielającego ochrony prawnej we wszystkich sprawach związanych z prawnie istotną aktywnością organu antymonopolowego. Szybko jednak okazało się, że założenie to jest nierealne i że mamy do czynienia z dualizmem jurysdykcyjnym sądów powszechnych i sądów administracyjnych.

Dokonana analiza kognicji sądu antymonopolowego skłania do wniosku, że podstawowym zadaniem SOKiK jest rozpatrywanie środków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK oraz prezesów Urzędu Regulacji Energetyki, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Urząd Transportu Kolejowego. Z jurysdykcją sądów administracyjnych będziemy mieć do czynienia wtedy, kiedy ustawa antymonopolowa nie będzie przewidywała wprost ochrony sądowej dla adresatów czynności Prezesa UOKiK, a podstaw tej ochrony będzie trzeba poszukiwać w przepisach p.p.s.a. Na tej podstawie można wskazać niektóre postanowienia, które mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych, np. postanowienie o umorzeniu postępowania antymonopolowego czy też czynności swoiste organu antymonopolowego, które winny być kontrolowane przez sądy administracyjne. W sprawach bezczynności Prezesa UOKiK oraz kontroli aktów administracyjnych podejmowanych w postępowaniach nadzwyczajnych ustalenie sądu właściwego pozostaje źródłem kontrowersji. Mimo to niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania sądu właściwego także w tych sprawach.

Należy podkreślić, że choć SOKiK orzeka jako instancja odwoławcza w sprawach antymonopolowych, to jednocześnie nie jest on sądem właściwym do przyznawania odszkodowań za szkody powstałe w wyniku naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy antymonopolowej. Prowadzi to do wniosku, że w tym zakresie należy dochodzić roszczeń odszkodowawczych na zasadach ogólnych.

Opisany stan prawny wymagania zmian. Wskazane rozbieżności orzecznicze w odniesieniu do właściwości sądów świadczą niezbicie, że sami

sędziowie mają trudności z jej ustaleniem. Tworzy to system daleki od pewności prawnej, którego skutki ponoszą jednostki w postaci braku możliwości rozpoznawania ich spraw w rozsądnym terminie lub w ogóle wobec braku ich rozpatrzenia. Istniejący dualizm jurysdykcyjny okazuje się w praktyce rozwiązaniem dysfunkcyjnym, skutkującym swoistą „ucieczką od orzekania” w sytuacjach nietypowych, co pozostawia niejednokrotnie jednostkę bez ochrony sądowej.

Konsekwencją opisanego stanu prawnego jest pozostawienie zasadniczo poza kontrolą postępowania antymonopolowego toczącego się przed Prezesem UOKiK. Skoro bowiem sądy powszechne nie kontrolują decyzji administracyjnych organu antymonopolowego, to tym samym nie mają żadnych podstaw prawnych, ani tym bardziej instrumentów prawnych do kontroli postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK. Wziąwszy pod uwagę, że postępowania antymonopolowe mogą trwać nawet kilka lat, taką sytuację należy uznać za niedopuszczalną. Taka sytuacja oznacza, że rośnie znaczenie procedury. W tym zakresie orzecznictwo SOKiK nie odgrywa żadnej dyscyplinującej roli w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez organ antymonopolowy. Taką rolę ogrywać może sądownictwo administracyjne, które zapewnia, że postępowanie administracyjne spełnia standard sprawiedliwości proceduralnej.

Z tego powodu należy się opowiedzieć jednoznacznie za powrotem do sytuacji sprzed 1990 r. i powierzeniu rozpoznawania skarg na akty administracyjne Prezesa UOKiK sądom administracyjnym. Za takim rozwiązaniem przemawiają dalsze argumenty. Pierwszy argument związany jest z treścią art. 184 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem to Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Powierzenie kontroli administracji publicznej sądom powszechnym należy uznać za wyjątek, który powinien być dobrze uzasadniony. Tymczasem, jak wykazano to wcześniej, takiego uzasadnienia nigdy nie przedstawiono na etapie przyjmowania omawianych rozwiązań. Późniejsze uzasadnienia mają charakter racjonalizacji *ex post* istniejących rozwiązań.

Drugi podstawowy argument dotyczy kwestii fundamentalnej, a mianowicie podziału władz i odpowiedzialności za prowadzenie polityki konkurencji. Od początku istnienia sądownictwa administracyjnego podkreśla się, że sąd nie jest powołany do zastępowania organów administracji

w wykonywaniu przez nie poruczonych im zadań, ale powołany jest do kontroli ich działań i zapewnienia przestrzegania praw jednostek. Odpowiedzialność polityczna za sprawowanie władzy publicznej winna być ponoszona przez organy administracji, które realizują politykę rządu sprawującego swój mandat z woli narodu. Warto uświadomić sobie, że organ antymonopolowy może podejmować decyzje w ramach uznania administracyjnego. Brak jest podstaw, aby to sąd powszechny, który nie ponosi żadnej odpowiedzialności politycznej przed suwerenem, decydował o tym, którym wartościom należy dać pierwszeństwo, np. wolnej konkurencji czy bezpieczeństwu publicznemu. Powierzenie sądowi powszechnemu możliwości wydawania zgody nadzwyczajnej oznacza wyposażenie go w kompetencje do orzekania, że takie koncentracje lepiej przyczynią się dla dobra interesu publicznego. Wydaje się, że nie mieści się to żaden sposób w pojęciu wymiaru sprawiedliwości.

Po trzecie, sąd administracyjny jest w pełni dostosowany do kontroli wielu aspektów działania administracji i nie sprowadza się tylko do kontroli aktów administracyjnych. W obecnej sytuacji część czynności organów administracji pozostaje w ogóle poza kontrolą sądową. W pozostałej części mamy do czynienia z sytuacją paradoksalną, kiedy w jednej sprawie kontrolę mogą sprawować dwa sądy: sąd administracyjny będzie właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność, a sąd antymonopolowy będzie właściwy do kontroli decyzji.

Argumenty powyższe korespondują z przedmiotem niniejszego artykułu, tj. kwestią właściwości. Natomiast można wysunąć jeszcze argumenty natury proceduralnej i ustrojowej. Obowiązująca w postępowaniu cywilnym zasada prawdy formalnej może przynieść bardzo niebezpieczne skutki w sytuacji zastosowania jej do spraw administracyjnych. Konsekwencją tej zastosowania tej zasady jest bowiem to, że SOKiK zwolniony jest z poszukiwania prawdziwego stanu rzeczy i opiera się jedynie na twierdzeniach stron postępowania. Taka sytuacja byłaby niedopuszczalna w administracyjnym toku instancji, gdyż organy administracji publicznej związane są zasadą prawdy materialnej.

Opowiadając się za zmianą właściwości sądów należy jednocześnie wyraźnie podkreślić, że prosty powrót do rozpatrywania skarg na działanie organu antymonopolowego przez sąd administracyjny nie jest możliwy. Konieczna jest także reforma administracyjnego postępowania antymonopolowego i postępowań przez organami regulacyjnymi. Należy

stworzyć możliwość merytorycznego rozpoznawania w drugiej instancji spraw antymonopolowych przez organ wyższego stopnia. Na tę okoliczność zwracał także uwagę Trybunał Konstytucyjny⁵⁷. Odpadłby tym samym podstawowy argument sprawowania kontroli sądowej w stosunku do omawianych aktów przez SOKiK. Reforma byłaby również konieczna z uwagi na konstytucyjne prawo jednostek do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy i uczynienia zadość podobnym wymaganiom formułowanym w prawie wspólnotowym⁵⁸. Wydaje się, że zasadne byłoby powołanie jednego kolegialnego organu na kształt np. Rady ds. Uchodźców, który byłby organem wyższego stopnia w stosunku do prezesów UOKiK, URE, URTiP i UTK.

Na zakończenie nasuwa się nieodparcie wnioszek, że opisana sytuacja jest wynikiem braku zrozumienia przez ustawodawcę roli i znaczenia sądownictwa administracyjnego oraz porzucenia tradycyjnego, doktrynalnego ujęcia roli tych sądów. W mojej opinii źródłem wskazanych problemów jest odejście od istoty sądownictwa administracyjnego i zaprzeczenie podstawowym konstrukcjom prawa administracyjnego poprzez sprowadzenie organu administracji publicznej wykonującego władzę publiczną do roli strony w postępowaniu przed sądem cywilnym. Tymczasem już u początków tworzenia się nowożytnego polskiego prawa administracyjnego podkreślano, „że sądownictwo administracyjne jest kontrolą działalności państwa i tym różni się od wymiaru sprawiedliwości, który z tego punktu widzenia jest kontrolą działalności jednostek. W konsekwencji, za pomocą sądownictwa administracyjnego jednostka wykonuje kontrolę nad państwem, co odróżnia je od wymiaru sprawiedliwości, gdzie kontrolę wykonuje państwo nad jednostką”⁵⁹.

⁵⁷ Wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK ZU-A 2002, nr 4, poz. 42.

⁵⁸ Np. Dyrektywa 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. UE L 108 z dnia 24 kwietnia 2002 r., s. 33 ze zm.). Zob. także omówienie art. 4 tej Dyrektywy przez S. Piątka, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 57–58.

⁵⁹ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, Warszawa 1924, s. 65 i 66.