

RAFAŁ STANKIEWICZ

ORCID: 0000-0002-3227-7771

Uniwersytet Warszawski

[r.stankiewicz@wpia.uw.edu.pl](mailto:r.stankiewicz@wpia.uw.edu.pl)

## Kilka uwag o koncepcji modelu rozstrzygnięcia spraw z zakresu ochrony konkurencji oraz regulacji sektorowej

**Abstrakt:** W polskim prawie antymonopolowym istnieją różne mechanizmy rozstrzygnięcia spraw. Na pierwszym etapie sprawy są załatwiane w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na drugim postępowanie toczy się przed sądem powszechnym (Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów). W polskiej literaturze jest to nazywane procedurą hybrydową. Formułując wnioski *de lege lata*, należy uznać, że ewentualna zmiana tego modelu oraz przyjęcie „pełnego modelu administracyjnego”, opartego jednocześnie na założonym systemie sądowej kontroli wykonywania administracji dokonywanej przez sądy administracyjne, wydaje się zasadne.

**Słowa kluczowe:** ochrona konkurencji, regulacja sektorowa, Prezes UOKiK, model ochrony konkurencji, postępowanie antymonopolowe.

### Zagadnienia wstępne

Punktem wyjścia podjętych w niniejszym opracowaniu rozważań stała się trwająca od pewnego czasu dyskusja na temat możliwej reformy systemu weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych przez organ antymonopolowy — Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) — oraz organy będące tak zwanymi regulatorami rynku<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> To jest: Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK).

Obecnie system ten opiera się na współistnieniu dwóch odrębnych trybów rozstrzygania spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu regulacji sektorowej (spraw z zakresu energetyki, telekomunikacji i poczty oraz transportu kolejowego). Najpierw sprawa jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej (mający status centralnego organu administracji rządowej), na założonym zaś ewentualnym etapie jej weryfikacji strona postępowania uzyskuje uprawnienie do skierowania środka odwoławczego od rozstrzygnięcia tego organu na drogę sądownictwa powszechnego.

Do rozpoznania i rozstrzygnięcia tych spraw przewidziana została więc swoista dwuetapowa procedura. Na pierwszym etapie sprawy są załatwiane w szczególnych postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przed prezesami właściwych urzędów, to jest przed Prezesem UOKiK, Prezesem URE, Prezesem UKE oraz Prezesem UTK. Wówczas sprawy załatwiane są przez wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej; w toku administracyjnej fazy procedury wydawane są ponadto postanowienia. Na drugim etapie, po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego przed prezesem właściwego urzędu, postępowanie toczy się przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK). W obecnym stanie prawnym drugi etap procedury obejmuje dwuinstancyjne postępowanie sądowe, po którego zakończeniu dopuszczalna jest jeszcze skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Mówiąc o tak złożonym mechanizmie przyjętym przez ustawodawcę, autor niniejszego opracowania nazywa go „modelem ochrony konkurencji”. Pojęcie to powinno zostać zdefiniowane jako kreowany przez normy o charakterze proceduralnym system rozstrzygania przez organy władzy publicznej o sytuacji prawnej określonych podmiotów w sprawach antymonopolowych oraz sprawach regulacji sektorowej, które sankcjonują ich pewne zachowania lub też zakazują podejmowania konkretnych działań albo też — w niewielkim zakresie — rozstrzygają spory pomiędzy tymi podmiotami.

## 1. Pojęcie „modelowanie” w prawie

Skoro podstawowym celem niniejszego opracowania staje się odniesienie do całości układu proceduralnego, pozwalającego na rozstrzygnięcie konfliktów w obszarze prawa antymonopolowego oraz regulacji sektorowej (również w aspekcie jego ewentualnych zmian *de lege ferenda*), konieczne jest w tym przypadku stworzenie pewnego „modelu rozstrzygania spraw” w omawianych obszarach regulacji. Wskazując więc na konieczność analizy tak zwanego rozstrzygania spraw w obszarze rozwiązywania konfliktów prawnych w obszarze spraw z zakresu prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej jako podstawowego zagadnienia badawczego artykułu, ujmuje się je tutaj w ramy swoistego „modelu” grupującego

określone zbiory norm<sup>2</sup>. Tym badaniem zjawiskiem jest „rozstrzygnięcie spraw” z zakresu prawa antymonopolowego oraz regulacji sektorowej.

W teorii prawa to swoiste „modelowanie” definiuje się jako „myślowy obraz określonego przedmiotu, skonstruowany w drodze abstrakcji dla konkretnych celów badawczych [...]. Obraz ten ma stanowić narzędzie do zdobywania nowej wiedzy o przedmiocie modelowanym”<sup>3</sup>. Modelowanie polega na „odtworzeniu struktury i funkcjonowania określonych systemów prawa<sup>4</sup> za pomocą uproszczonego naukowego opisu i ewentualnie eksperymentalnego symulowanego weryfikowania zasadności tego opisu”<sup>5</sup>. Przy tym typ modelowania przyjęty w niniejszej publikacji ma charakter optymalizacyjny, to jest przedstawiający ujęcie uznane przez badacza za optymalne z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonego sobie celu<sup>6</sup>.

Mając to na uwadze, autor artykułu zakłada konieczność analizy całości przepisów prawa publicznego (przepisów proceduralnych zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz kodeksie postępowania administracyjnego) oraz prawa prywatnego (kodeksu postępowania cywilnego). Wyłącznie takie ujęcie niniejszej problematyki pozwoli bowiem w ramach podjętego procesu modelowania utworzyć rzeczywisty obraz badanego zjawiska.

## 2. Koncepcja modelu procedury hybrydowej

### 2.1. Ogólna struktura modelu

Należy wskazać, że obecnie system rozwiązywania konfliktów w obszarze prawa ochrony konkurencji oraz prawa regulacji sektorowej opiera się na współistnieniu dwóch odrębnych trybów rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu regulacji sektorowej (z obrębu energetyki, telekomunikacji i poczty oraz transportu kolejowego).

Na pierwszym etapie sprawa jest rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej (mający status centralnego

---

<sup>2</sup> T. Langer, *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania” 1982, nr 5–6, s. 29.

<sup>3</sup> T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 9, s. 40–41.

<sup>4</sup> Rozumianych tutaj jako teoretyczne opracowanie ogółu problemów związanych z określonym działem prawa na potrzeby opisu konkretnego zjawiska.

<sup>5</sup> R. Tokarczyk, *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 29.

<sup>6</sup> A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 2, s. 92–93.

organu administracji rządowej), na założonym zaś ewentualnym etapie jej weryfikacji strona postępowania uzyskuje uprawnienie do skierowania środka odwoławczego od tego rozstrzygnięcia na drogę sądownictwa powszechnego. Do rozpoznania i rozstrzygnięcia tych spraw przewidziana została więc „swoista” dwuetapowa procedura. Najpierw sprawy są załatwiane w szczególnych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przed prezesami właściwych urzędów, to jest przed Prezesem UOKiK, Prezesem URE, Prezesem UKE oraz Prezesem UTK. Sprawy na tym etapie załatwiane są przez wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej. Na drugim etapie, po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego przed prezesem właściwego urzędu, postępowanie toczy się przed SOKiK. W obecnym stanie prawnym drugi etap procedury obejmuje dwuinstancyjne postępowanie sądowe, po którego zakończeniu dopuszczalna jest jeszcze skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Weryfikacja decyzji i postanowień Prezesa UOKiK oraz organów regulacyjnych nie odbywa się aktualnie w trybie administracyjnym, lecz podlega właściwości orzeczniczej organu sądowego, jakim jest Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zaprezentowany model został kilkanaście lat temu określony w jednym z artykułów na łamach „Państwa i Prawa” przez Zbigniewa Kmiecika mianem tak zwanej procedury hybrydowej<sup>7</sup>. Termin ten pierwotnie wywodzi się z istniejącej w amerykańskim systemie prawnym koncepcji tak zwanych procedur hybrydowych (ang. *hybrid procedures*)<sup>8</sup>. Terminologię „procedury hybrydowej” czy też „modelu hybrydowego” przyjmuje się dosyć powszechnie na określenie procedur opartych na mieszanym, administracyjno-sądowym, systemie rozstrzygania, choć określenia te nie rozwiązują wielu rozbieżności co do charakteru tegoż postępowania. Należy bowiem zauważyć praktyczne problemy z „prawnym zakwalifikowaniem” tak złożonych procedur stosowanych przez organ ochrony konkurencji oraz regulatory rynku, a poprzedzających wykorzystanie sądowego mechanizmu weryfikacyjnego. Wskazuje się nawet na pewne elementy pozwalające określać je jako tak zwane procedury pogranicza (łącznie elementy prawa publicznego oraz prawa prywatnego). Nie neguje to jednak faktu, że należą one do kategorii postępowań administracyjnych szczególnych<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 46–47.

<sup>8</sup> Z. Kmiecik nazywa ją również tak zwaną procedurą złożoną (*ibidem*, s. 46); por. *ibidem*, s. 42 (na temat pochodzenia tej koncepcji zob. literatura amerykańska wyszczególniona w pierwszym przypisie wskazanego artykułu). Podkreślić należy, że autor ten podważa koncepcję modelu administracyjnego postępowania szczególnego w omawianym tutaj przypadku (*ibidem*, s. 46–47). Termin „hybrydowy” wywodzi się z łacińskiego *hybrisi*, oznaczającego mieszańca (zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1970, s. 315).

<sup>9</sup> Por. J. Drachal, [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 98; por. także R. Stankiewicz, *O istocie postępowania antymonopolowego*, „Studia Iuridica” 49, 2008, s. 184.

## 2.2. Znaczenie trybu administracyjnoprawnego w procedurze hybrydowej

Mimo występowania w tak zwanym modelu hybrydowym rozstrzygnięcia spraw z zakresu ochrony konkurencji i regulacji sektorowej zarówno trybu administracyjnego, jak i cywilnego, nie ma wątpliwości, że na plan pierwszy wysuwa się (czyli ma podstawowe znaczenie) tryb administracyjnoprawny.

Po pierwsze, większość czynności, które określono w literaturze przedmiotu w stosunku do spraw antymonopolowych jako „pełny cykl ochrony konkurencji”<sup>10</sup> — to jest zainicjowanie postępowania, czynności fazy postępowania wyjaśniającego (dowodowego), orzekanie (poprzez wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych) oraz stosowanie sankcji w systemie ochrony konkurencji — leżą w obszarze kompetencji organu administracji publicznej. Po drugie, ewentualny etap weryfikacji rozstrzygnięcia może nie nastąpić (nie jest obligatoryjny). I w końcu po trzecie, doświadczenie pokazuje, że w toku postępowania sądowego rzadko dochodzi do istotnej (merytorycznej) zmiany treści rozstrzygnięcia organu antymonopolowego lub organu regulacji sektorowej. Zasadniczo zmiany dotyczą modyfikacji rozstrzygnięcia co do wysokości nałożonej administracyjnej kary pieniężnej.

Trudno administratywiście podejść w inny sposób do zagadnienia, jak przestrzegać prymat i nadrzędność pierwszej (administracyjnej) części modelu rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach hybrydowych. W literaturze przedmiotu pojawia się stanowisko, że

z punktu widzenia konstrukcji procesowych przyjęć należy założyć, że połączenie postępowania administracyjnego i sądowego postępowania cywilnego w ramach rozpoznawania spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego nastąpiło w ten sposób, iż przeprowadzenie postępowania administracyjnego stanowi warunek (przesłankę) dopuszczalności przeprowadzenia postępowania cywilnego w tych sprawach<sup>11</sup>.

Z takim stanowiskiem oczywiście wypada się zgodzić. Natomiast nadal nie rozwiązuje ono licznych wątpliwości związanych ze wzajemną relacją obu procedur. Połączenie w ramach rozpoznawania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy postępowań administracyjnego i cywilnego rodzi problem oceny skutków takiego zabiegu, przede wszystkim określenia relacji między obydwoma postępowaniami oraz funkcji postępowania cywilnego w stosunku do poprzedzającego go postępo-

<sup>10</sup> Por. W. Szpringer, *Łączenie przedsiębiorstw a regulacja antymonopolowa. Wpływ państwa na procesy koncentracji i dekoncentracji w gospodarce. Aspekty instytucjonalne*, Warszawa 1993, s. 156.

<sup>11</sup> K. Gajda-Rozczynialska, [w:] A. Góra-Błaszczkowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 31.

wania administracyjnego. Zagadnienie budzi wątpliwości nawet u części przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego<sup>12</sup>.

Jak się wydaje, postępowanie przed SOKiK uruchamiane na skutek wniesienia odwołania od tego postępowania należy uznawać za szczególną odmianę postępowania cywilnego. Postępowanie to zmierza bowiem do załatwienia sprawy cywilnej w rozumieniu przepisu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego (sprawy cywilnej w sensie formalnym). Mimo wszelkich wątpliwości musimy zauważyć, że tryb administracyjny odgrywa najistotniejszą rolę w toku badania sprawy anty-monopolowej czy też sprawy z zakresu regulacji sektorowej.

Trudno jednoznacznie przesądzić, któremu z istniejących na świecie modeli ochrony konkurencji można przyporządkować rozwiązanie obowiązujące obecnie w polskim porządku prawnym. Nie jest on bowiem czystym modelem administracyjnym ani też sądowym. Jak się zdaje, funkcjonalność tego modelu oraz przypisanie kompetencji do rozstrzygania o sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji sektorowej organom administracji rządowej skłania do przyjęcia tezy, że jest to mimo wszystko administracyjny model organizacyjny. Taka konstrukcja zasadniczo pokrywa się z rozwiązaniami obowiązującymi w większości państw europejskich.

Każde działanie ustawodawcy zmierzające do jednoznacznego „normatywnego przesądzenia” o umiejscowieniu danej sprawy w sądowym mechanizmie rozstrzygania sporów powstałych na gruncie stosowania określonych przepisów powinno być jednakże oparte na racjonalnych przesłankach. Zarówno mechanizmy przewidywane treścią ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak i mechanizmy zawarte w ustawach regulacyjnych dążą przede wszystkim do zapewnienia konkurencyjności w gospodarce. Niezależnie od przyjętego ustroju polityczno-gospodarczego leżącego u podstaw funkcjonowania państwa powinno ono odgrywać rolę gwaranta równowagi w gospodarce. W państwach reprezentujących model oparty na założeniach funkcjonowania gospodarki rynkowej podjęcie się tego zadania związane jest w dużej mierze z kreacją mechanizmów ingerencji w procesy gospodarcze właśnie za pomocą instrumentów chroniących konkurencyjność realizowaną w trosce o interes szerokiego kręgu uczestników rynku — interes publiczny.

Występowanie dwóch różnych trybów rozpatrywania omawianych spraw (zamykających się w jednym modelu) wywołuje jednak poważne wątpliwości. Są one związane głównie z rzeczywistym charakterem i stosunkiem obu tak odmiennych w swej istocie i konstrukcji współistniejących trybów proceduralnych. Swoista koegzystencja dwóch reżimów prawnych w zakresie rozstrzygania spraw ochrony konkurencji oraz spraw z zakresu regulacji sektorowej powoduje, iż nie można jednoznacznie wskazać, czy sprawy te należą w pełni do kompetencji ad-

---

<sup>12</sup> K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7, s. 11 n.

ministracji rządowej. Sprawy ochrony konkurencji oraz sprawy z zakresu regulacji sektorowej pozostają jednakże immanentnie związane z funkcjonowaniem administracji publicznej jako takiej, wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami — również w zakresie funkcjonowania modelu proceduralnego służącego ich rozstrzygnięciu.

Brak wątpliwości, że skuteczne wniesienie odwołania od rozstrzygnięcia organu ochrony konkurencji lub organu regulacyjnego do sądu powszechnego prowadzi do zmiany charakteru rozpatrywanej sprawy (niejako jej „przekształcenia”) ze sprawy administracyjnej w cywilną. Takie podejście wydaje się jednak zbyt dużym uproszczeniem. Zarówno sprawy ochrony konkurencji, jak i sprawy z zakresu regulacji sektorowej są rozstrzygane w celu ochrony interesu publicznego. Trudno kwestionować, iż rozstrzygnięcie konkretnych spraw ochrony konkurencji oraz regulacyjnych przez właściwe organy administracji ma znaczenie podstawowe, przyjęcie zaś takiej, a nie innej drogi weryfikacji tegoż rozstrzygnięcia nie może negować uznawania przeważającego znaczenia trybu administracyjnego w trakcie ich rozstrzygnięcia. Właściwe organy administracji sankcjonują określone zachowania podmiotów sfery zewnętrznej lub zakazują podejmowania przez nie określonych działań albo też — w niewielkim zakresie — rozstrzygają spory pomiędzy tymi podmiotami.

Udział administracji publicznej w podejmowaniu władczych rozstrzygnięć w sprawach antymonopolowych czy też związanych z regulacją sektorową stwarza możliwość skuteczniejszej realizacji interesu publicznego, związanego we wszystkich wskazanych przypadkach z rozwojem oraz ochroną konkurencji na rynku. Dotyczy to również stosowania mechanizmów regulacji sektorowej, która sama w sobie zakłada dążenie do rozwoju mechanizmów konkurencyjnych na danym rynku. Wypracowana przez właściwe organy administracji polityka publiczna, kształtująca sposób oddziaływania administracji na określone sektory gospodarki, czy to poprzez kreowaną politykę konkurencji, czy choćby politykę energetyczną, nie jest i nie może być traktowana jako odizolowana od polityki gospodarczej rządu.

Formułując w tym miejscu wnioski *de lege lata*, należy uznać, że ewentualna zmiana tegoż modelu oraz przyjęcie „pełnego modelu administracyjnego”, opartego jednocześnie na założonym systemie sądowej kontroli wykonywania administracji dokonywanej przez sądy administracyjne, wydaje się zasadne, co więcej — byłoby spójne z przyjętą odpowiedzialnością określonych podmiotów tego aparatu administracyjnego za poszczególne segmenty polityki rządu.

## Bibliografia

- Drachal J., [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Gajda-Rozczynialska K., [w:] A. Góra-Błaszczkowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1970.
- Langer T., *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 9.
- Langer T., *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania” 1982, nr 5–6.
- Malinowski A., Nowak L., *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 2.
- Piasecki K., *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7.
- Stankiewicz R., *O istocie postępowania antymonopolowego*, „Studia Iuridica” 49, 2008.
- Szpringer W., *Łączenie przedsiębiorstw a regulacja antymonopolowa. Wpływ państwa na procesy koncentracji i dekoncentracji w gospodarce. Aspekty instytucjonalne*, Warszawa 1993.
- Tokarczyk R., *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11.

## Some Remarks about the Concept of a Model for Resolving Competition Protection Cases and Sector Regulation

### Summary

There are various mechanisms for resolving cases in Polish antitrust law. In the first instance, the case is adjudicated in administrative mode by the executive administration body (the President of the Office of Competition and Consumer Protection), and in the second instance, the case is resolved by a common court. In Polish literature it is called a hybrid model. When formulating *de lege lata* conclusions, it should be noted that the possible change of this model and the adoption of a “full administrative model,” based at the same time on the assumed system of judicial control of administration performed by administrative courts, seems justified.

**Keywords:** competition protection, sector regulation, President of the Office of Competition and Consumer Protection, competition protection model, antitrust proceedings.