

Robert Frey¹ Elżbieta Małecka²

Właściwość rzeczowa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: zasada równości, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organy regulacyjne

Keywords: the principle of entity equality, the Court of Competition and Consumer Protection, regulatory authorities

Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie właściwości rzeczowej SOKiK w świetle konstytucyjnej zasady równości podmiotów. W przepisach art. 32 Konstytucji RP została sformułowana zasada równości, która obejmuje również przedsiębiorców. W Polsce obok sądownictwa administracyjnego, które oparte jest na kontroli legalności decyzji administracyjnych, funkcjonuje SOKiK, który rozpatruje decyzje administracyjne pod kątem merytorycznym. Analiza przepisów wskazuje, że właściwość tego sądu została ustalona w sposób nieuzasadniony.

W ramach artykułu będzie udowodniana teza, że właściwość rzeczowa SOKiK została określona arbitralnie przez ustawodawcę z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości. Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa polskiego oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zostały zastosowane metody: dogmatycznie – prawna oraz analityczno – syntetyczna.

¹ ORCID ID: 0000-0002-5240-2680, doktor, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. E-mail: robert.frey@ujk.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-1484-1383, doktor, Akademia Humanistyczno Ekonomiczna w Łodzi, Filia w Jaśle. E-mail: elzbieta_malecka@interia.eu.

Abstract**Material Jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection in Light of Art. 32 of the Constitution of the Republic of Poland**

The goal of the paper is to present the material jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection in light of the constitutional principle of entity equality. The regulations of Art. 32 of the Constitution of the Republic of Poland include the principle of equality, which also covers entrepreneurs. In Poland, in addition to administrative courts that control the legality of administrative decisions, there is also the Court of Competition and Consumer Protection, which hears cases concerning administrative decisions from a material perspective. The analysis of the regulations indicates that the jurisdiction of this court has been determined without justification.

The paper proves the thesis that the material jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection has been determined arbitrarily by the legislator violating the constitutional principle of equality.

The following methods were applied: dogmatic-legal and analytic-synthetic.

✱

Celem opracowania jest ukazanie właściwości rzeczowej Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) w świetle konstytucyjnej zasady równości podmiotów. Zasadę równości określa art. 32 Konstytucji RP. Analiza przepisów i kognicji SOKiK wskazuje na to, że ustawodawca dokonał arbitralnej decyzji co do tego które decyzje których organów regulacyjnych podlegają kontroli sądowej SOKiK. W artykule będzie udowodniana teza, że właściwość rzeczowa SOKiK została określona arbitralnie przez ustawodawcę z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości. Podstawą rozważań są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz opracowania naukowe. Zastosowano metody: dogmatycznie – prawna oraz analityczno – syntetyczna.

Sądownictwo administracyjne w Polsce jest umocowane w Konstytucji RP. Sądy administracyjne stanowią odrębny pion sądownictwa. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W przypadku milczenia ustawy sprawa mieszcząca się w pojęciu

„kontrola administracji publicznej” należy do właściwości sądu administracyjnego³.

Zgodnie z art. 184 zd. 1 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Główną zasadą jest zasada dwuinstancyjności⁴. Konstytucja stanowi, że sądownictwo administracyjne musi być co najmniej dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1) oraz że poza NSA powinny istnieć „inne sądy administracyjne” (art. 184)⁵. Sama czynność utworzenia czy zniesienia sądu, może być przekazana organowi władzy wykonawczej⁶. W powyższe wpisują się rozwiązania przyjęte w ustawie z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁷ (p.u.s.a.). Zgodnie z art. 2 p.u.s.a., sądami administracyjnymi są NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Zakres ich kognicji określono w art. 1 p.u.s.a., sprawują one wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej.

Pojawia się kwestia czy spory wynikające z działalności administracji mogą być przekazywane do właściwości sądów powszechnych oraz czy sądom administracyjnym można przyznać kompetencję do rozstrzygnięcia sporu, którego źródłem nie jest działalność administracji⁸. Przyjmuje się, że: „To jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym a nie materialnoprawnym”⁹, Ustawodawca ma możliwość wyboru między sądem powszechnym a administracyjnym¹⁰. Wiąże się to prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji

³ Zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/1, OTK Seria A 2013, nr 7, poz. 99.

⁴ Zob. wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK Seria A 2013, nr 3, poz. 29, KZS; wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, OTK Seria A 2005, nr 10, poz. 111; M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1089.

⁵ Zob. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 107 i n.

⁶ Zob. wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12...

⁷ Tj.Dz.U. 2021, poz. 137 ze zm.

⁸ M. Wiącek, op.cit., s. 1093.

⁹ Zob. np. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

¹⁰ Zob. np. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

RP). Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Elementem prawa do sądu jest „prawo do sądu właściwego”¹¹. Ustawodawca przy wyborze sądu, powinien kierować się: specjalizacją sądu, jego miejscem w strukturze sądownictwa i adekwatnością stosowanej procedury¹². Prawo do sądu nie może być rozumiane tylko formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej¹³. Nie można ustawodawcy całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, jednakże konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Oznacza to m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

Przyjęty model sądownictwa administracyjnego ma charakter kasacyjny¹⁴. Sąd administracyjny nie posiada kompetencji do przejęcia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka wyłącznie w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchynieniem aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji¹⁵. W przypadku sądownictwa w sprawach cywilnych i karnych, sąd rozstrzyga sprawę merytorycznie, ustalając stan faktyczny sprawy.

Ustawodawca może przekazać sądowi powszechnemu rozpoznanie spraw wynikających z działalności administracji, ale powinien przy tym kierować się

¹¹ Szerzej K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 176 i n.

¹² Zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, OTK-A 2010, nr 8, poz. 78 wraz z cyt. tam orzecznictwem.

¹³ Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, poz. 19.

¹⁴ Odmienne zostało ukształtowane w Austrii, gdzie od 2012 r. sądy administracyjne orzekają merytorycznie a nie kasacyjnie zob. M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 126 i n.; M. Köhler, *The reform of the administrative jurisdiction in Austria—theoretical background and main features of the system*, <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998> (9.09.2020); I. Kraft, *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, *Verwaltungsarchiv*, 108(2), s. 175–196.

¹⁵ Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

ochroną pewnych wartości¹⁶. W przypadku decyzji administracyjnych niektórych organów uznano, że stronie nie przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do sądu administracyjnego, lecz odwołanie do sądu powszechnego. Dla postępowania, gdzie w pierwszej instancji orzeka organ administracyjny, a odwołanie przysługuje do sądu powszechnego przyjęto nazwę procedur hybrydowych¹⁷. Do zakończenia postępowania administracyjnego zachodzi czasowa niedopuszczalność drogi sądowej. Wydanie przez organ administracji decyzji umożliwia wniesienie sprawy na drogę postępowania cywilnego. Procedury hybrydowe wyróżnia to, że przedmiotem postępowania jest sprawa cywilna, a nie kontrola prawidłowości decyzji administracyjnej. Oznacza to, że sąd przejmuje sprawę do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W przypadku procedur hybrydowych dotyczących odwołań od decyzji regulatorów charakterystyczne jest to, że odwołania od decyzji administracyjnych kierowane są do sądu powszechnego – SOKiK, który stanowi wydział Sądu Okręgowego w Warszawie. W doktrynie jest zgodność, że sąd ten jest sądem powszechnym, cywilnym, a nie szczególnym sądem administracyjnym. Podnoszone są głosy za likwidacją procedur hybrydowych, w szczególności zwracające uwagę na zastrzeżenia natury konstytucyjnej¹⁸.

Ustawa z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym¹⁹ w art. 10 ust. 1 wprowadzała zasadę, że od decyzji Urzędu Antymonopolowego przysługuje odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Przed 1990 r. kontrola legalności decyzji

¹⁶ Zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, OTK Seria A 2013 nr 7, poz. 9.

¹⁷ Zob. Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 46.

¹⁸ Zob. 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. oraz R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne...*, s. 159 i n.; R. Frey, *Konstytucyjność procedur hybrydowych w Kodeksie postępowania cywilnego*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 596 i n.

¹⁹ Dz.U. Nr 14, poz. 88.

wydawanych przez ten organ zastrzeżona była dla NSA. Tym samym kognicja została przekazana sądowi powszechnemu. Wskazywano, że NSA koncentrował się tylko na badaniu legalności decyzji administracyjnych wydawanych w tym przedmiocie²⁰.

Właściwość SOKiK była stale poszerzana, na podstawie art. 81 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²¹ SOKiK jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK. Zgodnie art. 30 ust. 2 prawa energetycznego²² odwołania od wszystkich decyzji Prezesa URE są wnoszone do tego sądu. W przypadku konieczności złożenia odwołania od decyzji Prezesa UKE na podstawie art. 206 prawa telekomunikacyjnego²³, art. 129 prawa pocztowego²⁴ art. 13 ust. 2, art. 18 ust. 3, art. 20, art. 22 ust. 1, art. 25d ust. 1, art. 27 ust. 6 i 9; art. 30 ust. 5 i art. 35 ust. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych²⁵ jedynie część zaskarżonych decyzji Prezesa UKE jest rozpatrywanych przez SOKiK. Są to decyzje: o ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej, w sprawie nałożenia, zniesienia, zmiany lub uchylecia obowiązków regulacyjnych, w sprawie nałożenia kar pieniężnych zarówno na gruncie przepisów ustawy Prawo Telekomunikacyjne, jak i ustawy Prawo Pocztove, w sprawie zatwierdzenia szczególnych warunków regulacyjnych, nakazujące usunięcie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, w sprawie dostępu telekomunikacyjnego. Podobnie jest w przypadku odwołania od decyzji Prezesa UTK. Na podstawie art. 13b; 29e ust. 3; art. 30d ust. 3; art. 33 ust. 15, art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3 ustawy o transporcie kolejowym²⁶ SOKiK rozpatruje odwołania od decyzji: w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej, w sprawie zatwierdzenia cennika oraz w sprawie nałożenia kar pieniężnych. Na podstawie art. 27e ust. 1 i art. 27f ustawy o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁷ we właściwość SOKiK zostały włączone odwołania od decyzji

²⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu w dniach 22, 23 i 24 lutego 1990 r., s. 372.

²¹ Tj.Dz.U. 2021, poz. 275.

²² Tj.Dz.U. 2021, poz. 716.

²³ Tj.Dz.U. 2021, poz. 576.

²⁴ Tj.Dz.U. 2020, poz. 1041.

²⁵ Tj.Dz.U. 2021, poz. 777.

²⁶ Tj.Dz.U. 2021, poz. 780.

²⁷ Tj.Dz.U. 2020, poz. 2028.

właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie 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 sieci²⁸. Należy podkreślić, że z właściwości SOKiK zostały wyłączone odwołania od decyzji podejmowanych przez Prezesa ULC. Trudno wyjaśnić, dlaczego kognicja SOKiK została ukształtowana w ten sposób. Jednym z rozwiązań mogą być uwarunkowania historyczne²⁹. Fragmentarycznych wiadomości dostarczają uzasadnienia do projektów ustaw i stenogramy posiedzeń³⁰.

Rozważania te pokazują, że SOKiK ma szczególne miejsce w systemie sądownictwa ze względu na to, że odwołania od decyzji niektórych organów regulacyjnych składane przez przedsiębiorców są rozpatrywane w ramach procedury hybrydowej, przez co przedsiębiorcy mają szansę na rozpatrzenie ich spraw pod kątem merytorycznym a nie jedynie według kryterium legalności. Bardzo rzadko rozszerzenie właściwości SOKiK było kompleksowo uzasadnione. Brak jest uzasadnienia, dlaczego tylko wybrane decyzje niektórych organów mogą być zaskarżane do tego sądu, jak np. w przypadku Prezesa UKE, czy UTK a także właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP. Nieuzasadnione jest dlaczego z kognicji SOKiK

²⁸ Rozwiązanie to należy uznać za szczególnie wadliwe, ponieważ kumuluje w jednym sądzie sprawy o znaczeniu tylko lokalnym. Nawet jeżeli uznać, że ustawodawca chciał w ten sposób zagwarantować pełniejszą realizację prawa do sądu przez merytoryczne rozpoznanie sprawy, to SOKiK nie ma możliwości uwzględnienia specyfiki miejscowej.

²⁹ 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.

³⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4,5 i 6 grudnia 1996 r., s. 222, postępowanie to wzoruje się na postępowaniu z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, jednak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem antymonopolowym, a nie regulacyjnym. Por.: R. Frey, *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego jako przykład procedury hybrydowej*, [w:] *Działalność gospodarcza – wymiar krajowy i międzynarodowy*, red. R. Frey, B. Rogowska, A. Szyszka, Kielce 2020, s. 37 i n.

zostały wyłączone odwołania od decyzji Prezesa ULC, który jest jednym z organów regulacyjnych. Podobnie jest w przypadku niektórych odwołań od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które znajdują się w kognicji innego wydziału Sądu Okręgowego w Warszawie. Potwierdza to częściowo zarysowaną we wstępie tezę.

Powstaje pytanie jak ten system jest zbudowany w kontekście konstytucyjnej zasady równości podmiotów. Jest ona skonstruowana bardzo szeroko. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP znajduje się określenie „wszyscy” jednocześnie wskazując, że wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ustęp drugi tego artykułu wskazuje, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wśród reprezentatywnych obszarów funkcjonowania podmiotu praw wymienione jest życie gospodarcze.

Problemem interpretacyjnym jest to czy zasada równości obejmuje swoim zakresem podmiotowym również osoby prawne czy może być stosowana jedynie do osób fizycznych. Wątpliwości budzi zagadnienie czy z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich podmiotów prawa, czy może być on realizowany w obrębie określonej klasy, grupy?

Odpowiedzi na pierwsze pytanie udzielił TK w wyroku z 24 lutego 1999 r. sygn. akt SK 4/98³¹, w którym wskazał, że z użytych przez ustrojodawcę określeń odnoszących się do zakresu podmiotowego konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków najszerszy zakres mają takie określenia jak „wszyscy”, „nikt” i „każdy”. W związku z tym, że ustrojodawca użył, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń „wszyscy” i „nikt”, a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. „obywatel”, „człowiek”), nie można twierdzić, że zasada ta stosuje się jedynie do obywateli. Dlatego, należy przyjąć, że jej zakres podmiotowy objął tak osoby fizyczne jak i prawne.

Realizacja zasady równości podmiotów prawa była wyjaśniana przez TK w różnych orzeczeniach. W wyroku TK z 6 maja 1998 r. sygn. akt K 37/97³² wskazał, że z tej zasady wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). W związku z tym „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istot-

³¹ OTK 1999, nr 2 poz. 24 pkt 31.

³² OTK 1998, nr 3 poz. 33, pkt 21 i 22.

ną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej”. Jak podkreślił TK „zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej³³. Podobnie TK orzekł w wyroku z 7 kwietnia 2009 r. sygn. akt P 7/08³⁴ jednocześnie wskazując, że w wypadku stwierdzenia braku istotnej cechy wspólnej łączącej dwa podmioty konstytucyjna zasada równości nie ma zastosowania³⁵. Orzecznictwo TK wpisuje się w klasyczne Arystotelesowskie pojęcie równości jako równości podmiotów pod pewnymi względami³⁶.

Większa niż dawniej złożoność stosunków społecznych rodzi jednakże konieczność porównania większej ilości klas podmiotów, które mogą być uznane za podobne ze względu na daną cechę istotną³⁷. Za taką cechę można byłoby uznać to, że organy, od których decyzji przysługuje odwołanie do SOKiK to organy regulacyjne. Regulacja byłaby wyznacznikiem takiego ukształtowania przepisów. O organach regulacyjnych powstało wiele opracowań, ich istotą jest to, że zostały powołane w celu budowania i chronienia konkurencji na danym rynku³⁸. Takie rozumowanie staje się błędne w kontekście faktu, że z kognicji SOKiK zostały wyłączone odwołania od decyzji Prezesa

³³ por. wyrok TK z 13 marca 1998 r., sygn. akt K 4/97, OTK 1998 nr 2 poz. 13.

³⁴ OTK 2009, nr 4A poz. 46, pkt 60–62.

³⁵ I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, z. 3, s. 74 i n.; B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, z. 7–8, s. 166 i n.

³⁶ Zob. S. Konstańczak, *Równość jako kategoria filozoficzna*, „Słubskie Studia Filozoficzne” 2001, nr 3, s. 73.

³⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 107 i n.

³⁸ Szerzej: T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 115; W. Hoff, *Recepcja pojęcia organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8, s. 73; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 153; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 289; P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy*

ULC, natomiast w zakres właściwości rzeczowej tego sądu zostały włączone odwołania od decyzji właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP, który jest organem regulującym, ale nie regulacyjnym. Organ ten nie jest powołany w celu budowania konkurencji w obszarze wodno-kanalizacyjnym tylko w celu ustalania wysokości stawek opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, co nie ma nic wspólnego z konkurencją i ochroną podmiotów gospodarczych przed praktykami monopolistycznymi. Ustawodawca zupełnie arbitralnie dokonał wyboru organów, od których decyzji można skierować odwołanie do SOKiK. Ponadto, nie wszystkie decyzje organów regulacyjnych mogą być zaskarżone do SOKiK. W ten sposób odwołania od decyzji dwóch różnych organów w identycznych sprawach kierowane są bądź do SOKiK, bądź do sądu administracyjnego w zależności, który organ wydał daną decyzję³⁹.

Przeprowadzone rozważania i analizy potwierdzają sformułowaną we wstępie tezę. Odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości na rzecz organów regulacyjnych jest zrozumiałe ze względu na wspólna cechę relewantną, na którą wielokrotnie zwracał uwagę TK w swoim orzecznictwie. Brak jest racjonalnego wytłumaczenia dla wyznaczenia różnego zakresu przedmiotowego decyzji podlegających zaskarżeniu do SOKiK. Jest zjawiskiem prawnie niepożądanym, aby decyzje dwóch organów regulacyjnych w identycznych sprawach podlegały rozpatrzeniu merytorycznemu albo tylko legalnemu w zależności od tego, który organ regulacyjny wydał daną decyzję. Wskazane byłoby ujednolicenie kognicji SOKiK tam, gdzie rzeczywiście konieczne jest merytoryczne rozpoznanie sprawy, a zatem w przypadkach spornych między przedsiębiorcami. W przypadku odwołań od decyzji w sprawach z zakresu wodno-kanalizacyjnych pełniej realizacji prawa do sądu, ze względu na ich miejscowy charakter, służyłoby przekazanie ich do sądów powszechnych, zgodnie z właściwością miejscową.

administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu), [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 87.

³⁹ Przykładowo decyzja Prezesa UTK w sprawie zatwierdzenia cennika zarządcy infrastruktury jest objęta kognicją SOKiK, natomiast podobna przedmiotowo decyzja Prezesa ULC w sprawie zatwierdzenia cennika opłat lotniskowych jest zaskarżalna do sądu administracyjnego. Podobnie jest z decyzjami w sprawie nałożenia kar pieniężnych przez Prezesa UTK i ULC.

Literatura

- Bernatek-Zagula I., *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, z. 3.
- Błachucki M., *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.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Ezrachi A., *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.
- Frey R., *Konstytucyjność procedur hybrydowych w Kodeksie postępowania cywilnego*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020.
- 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., *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego jako przykład procedury hybrydowej*, [w:] *Działalność gospodarcza – wymiar krajowy i międzynarodowy*, red. R. Frey, B. Rogowska, A. Szyszka, Kielce 2020.
- Gerber D., *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Hoff W., *Recepcja pojęcia organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8.
- Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997.
- Kamiński M., *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012.
- Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Köhler M., *The reform of the administrative jurisdiction in Austria-theoretical background and main features of the system*, <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>
- Konstańczak S., *Równość jako kategoria filozoficzna*, „Słubskie Studia Filozoficzne” 2001, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

- Kraft I., *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, Verwaltungsarchiv, 108(2), doi: <https://doi.org/10.1515/verwarch-2017-0202>.
- Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Małyś-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
- Mollers T., *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008.
- Przywora B., *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2020, z. 7–8.
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003.
- 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. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Study on judges' training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Wiącek M., [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.