

## **Model kontroli sądowej w sprawach ochrony konkurencji i regulacji.** Sprawozdanie z konferencji naukowej CARS, Warszawa, 4 lipca 2012 r.

W dniu 4 lipca 2012 r. na Wydziale Zarządzania UW odbyła się konferencja naukowa zatytułowana „Model kontroli sądowej w sprawach ochrony konkurencji i regulacji”, której organizatorem było Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS UW). To wydarzenie naukowe towarzyszyło uroczystości wręczenia Nagrody CARS 2012 za wybitne osiągnięcia naukowe z zakresu ekonomii lub prawa ochrony konkurencji w latach 2009-2011. W konferencji wzięło udział ok. stu osób – przedstawiciele środowiska akademickiego, sędziów, adwokatów, radców prawnych, pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz urzędów regulacyjnych.

Konferencja przyjęła formę dyskusji panelowej, w którą następnie włączyli się uczestnicy. W panelu wzięli udział: prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, sędzia NSA (jako moderator dyskusji), prof. UW dr hab. Stanisław Piątek (Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania WZ UW), prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny (CARS), prof. dr hab. Karol Weitz (członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, WPiA UW), prof. dr hab. Andrzej Wróbel (sędzia TK, INP PAN).

Podstawowe pytania i problemy, jakie legły u podstaw wyboru tematyki konferencji, zaprezentował dr Maciej Bernatt (CARS). Pierwszym zagadnieniem, do jakiego się odniósł, było pytanie o wymogi konstytucyjne i konwencyjne sądowej kontroli postępowań administracyjnych. Analizował, czy Konstytucja (art. 177 i art. 184) dopuszcza możliwość sprawowania kontroli działalności administracji przez sądy powszechne. Wskazał, że w doktrynie i w orzecznictwie TK przeważa pogląd, że konieczność zapewnienia sądowej ochrony prawnej nie sprzeciwia się przekazywaniu spraw z zakresu prawa publicznego do sądów powszechnych (zasadą jest kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne). Następnie analizował, jak powinna wyglądać sądowa kontrola postępowania administracyjnego. Podkreślił, że w świetle utrwalonego orzecznictwa ETPCz na gruncie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka sądy powinny sprawować kontrolę nad postępowaniami przed organami administracji (nie mającymi cech sądu w rozumieniu Konwencji), co do zgodności z prawem materialnym, prawem proceduralnym i co do wymierzonej sankcji. Zauważył także, że w świetle orzecznictwa ETPCz i TK nie tylko sądy powszechne, ale i sądy administracyjne są uprawnione do sprawowania takiej pełnej kontroli. W konsekwencji postawił pytanie do dyskusji o to, czy z perspektywy wymogów konstytucyjnych i konwencyjnych postulować można i czy należy przeniesienie postępowań w sprawach z zakresu konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych. Odnosząc się do drugiego zagadnienia – sprawowanie pełnej i specjalistycznej kontroli sądowej postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji w obecnym modelu, M. Bernatt postawił – z perspektywy wymogu pełnej kontroli sądowej – kilka pytań. Po pierwsze zastanawiał się, czy obecnie SOKiK taką pełną kontrolę faktycznie sprawuje. Wskazał, że w doktrynie SOKiK jest krytykowany za brak kontroli postępowania antymonopolowego co do przestrzegania reguł proceduralnych, ograniczając się do oceny decyzji od ich strony merytorycznej. Zastanawiał się także, czy SOKiK prawidłowo jest sądem wyspecjalizowanym i czy posiada zasoby (materialne i ludzkie), aby specjalistyczną kontrolę sprawować. Postawił także pytanie, czy prawidłowo został skonstruowany reformatoryjny model orzeczeń

SOKiK (SOKiK może zmienić decyzję organu administracji w wyroku). Trzecim zagadnieniem, na jakie wskazał M. Bernatt było sprawowanie pełnej i specjalistycznej kontroli sądowej postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji w ewentualnym modelu sądowo-administracyjnym. Jako punkt wyjścia przyjął, że sądy administracyjne kontrolują decyzje organów administracji pod kątem ich zgodności z prawem materialnym i procesowym, a wyroki mają charakter kasatoryjny, a nie reformatoryjny. Mając to na uwadze postawił pytanie o to, czy sądy administracyjne poprzez kontrolę ewentualnych naruszeń prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 ppsa) mogą i czy byłyby w praktyce w stanie sprawować merytoryczną kontrolę w skomplikowanych również ekonomicznie sprawach z zakresu konkurencji. W świetle planowanej reformy sądownictwa administracyjnego zastanawiał się, czy argumenty za przeniesieniem spraw z zakresu konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych byłyby mocniejsze, gdyby wprowadzono model reformatoryjny sądownictwa administracyjnego. Jeżeli chodzi o perspektywę prawnoporównawczą to zauważył, że prawo materialne określające materialne reguły konkurencji jest w Europie wysoce ujednolicone. Nie ma to natomiast miejsca, gdy chodzi o instytucje i procedury, które są odpowiedzialne za wdrażanie tych reguł. Zastanawiał się jednak, czy pomimo tego można pewne zależności zaobserwować. Postawił pytanie czy w praktyce w Europie często występuje związek pomiędzy przyjętym modelem postępowania w fazie administracyjnej a modelem kontroli sądowej (sąd administracyjny czy powszechny) oraz czy można powiedzieć, który model kontroli sądowej (sądownictwo administracyjne czy sądownictwo powszechne) przeważa w Europie. Jeżeli chodzi o perspektywę prawa UE to zauważył, że kontrola sądowa postępowania przed Komisją w sprawach konkurencji jest sprawowana w oparciu o art. 263 TFUE pod kątem ewentualnego przekroczenia uprawnień przez Komisję oraz popełnienia błędu co do faktu lub prawa. Zauważył, że sądy UE są uprawnione do zmiany decyzji Komisji tylko w zakresie kary (art. 31 Rozporządzenia 1/2003). Postawił pytanie, czy w perspektywie ewentualnej reformy w Polsce powinien być brany pod uwagę fakt, że w doktrynie prawa UE dyskutowane jest przyznanie sądom UE pełnej jurysdykcji w odniesieniu do decyzji dot. ochrony konkurencji (możliwość ich zmiany, tak jak w istocie może obecnie SOKiK). Jeżeli chodzi o ostatnie zagadnienie konferencji – perspektywę legislacyjną, to M. Bernatt zastanawiał się, czy istnieją różnice pomiędzy sprawami z zakresu konkurencji i regulacji, które mogłyby uzasadniać inny model kontroli sądowej w tych sprawach.

Otwierając dyskusję panelową, prof. Z. Kmiecik podkreślił, że każde z dwudziestu sześciu pytań zarysowanych w tezach wyjściowych konferencji mogłoby stać się kanwą odrębnej debaty. Zdaniem moderatora panelu podstawowym zagadnieniem, wokół którego powinna oscylować dyskusja, jest sądowa kontrola administracji publicznej. Odpowiedzi wymaga pytanie, czym jest pełna sądowa kontrola administracji (ang. *full jurisdiction*). Prof. Kmiecik podkreślił, że w odniesieniu do administracji publicznej sądy mają sprawować kontrolę, a nie nadzór – nie ma zatem możliwości wydawania wyroków reformatoryjnych.

Prof. A. Wróbel, odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), wskazał, że pełna kontrola rozumiana jest jako możliwość zbadania wszystkich istotnych kwestii faktycznych i prawnych. Uzasadnione jest pytanie o to, w jaki sposób należy uwzględniać kwestie faktyczne: czy poprzez samodzielną ocenę sądu, czy raczej poprzez ocenę tego, co zrobił organ? Prof. A. Wróbel podkreślił, że przekazanie sądom administracyjnym spraw z zakresu ochrony konkurencji wymagałoby „rewolucji” – przebudowania kompetencji sądów: wyposażenia ich w instrumentarium do

prowadzenia postępowania dowodowego oraz w możliwość orzekania merytorycznego i wydawania wyroków reformatoryjnych. Prof. A. Wróbel przypomniał, że SN ustalił w orzecznictwie, że SOKiK nie jest sądem administracyjnym, tylko sądem, który ma rozstrzygać sprawy co do istoty – jako sąd powszechny posiada on bowiem pełną jurysdykcję. Zauważył, że głównym zarzutem pod adresem tej koncepcji jest to, że procedura cywilna nie nadaje się do rozstrzygania spraw, w których wydana została decyzja administracyjna (identyczny problem istnieje w odniesieniu do decyzji w sprawach rentowych). Prof. A. Wróbel zwrócił również uwagę na problem, czy w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych (która jego zdaniem w Polsce obowiązuje), gwarantującego prawo do skutecznej ochrony sądowej, w tym prawo do skutecznego środka zaskarżenia, skarga do sądu administracyjnego będzie – w odniesieniu do spraw z zakresu ochrony konkurencji – skutecznym środkiem zaskarżenia? Sędzia TK postawił również pytanie o to, czy sprawy z zakresu ochrony konkurencji są sprawami administracyjnymi oraz czy są to sprawy z zakresu kontroli administracji publicznej. Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia odpowiedzi na te pytania jest argument natury faktycznej: przedsiębiorcy są bardziej zainteresowani rozstrzygnięciem merytorycznym, a nie kasacyjnym (gdym sprawa wraca do UOKiK).

W odpowiedzi na wystąpienie prof. A. Wróbla moderator panelu, prof. Z. Kmiecik, wspomniał, że już w orzeczeniu w sprawie *Potocka v. Polska* ETPCz uznał za niezasadny zarzut, że NSA nie jest sądem o pełnej jurysdykcji.

Jako kolejny głos zabrał prof. K. Weitz. Stwierdził on, że skoro Konstytucja RP przewiduje dwie drogi sądowe: przed sądami administracyjnymi i przed sądami powszechnymi, to oznacza, że są dwa rodzaje spraw, a ustawodawca powinien ten fakt uwzględnić. Zdaniem prof. K. Weitz z perspektywy postępowania cywilnego sprawy z zakresu ochrony konkurencji i regulacji nie są sprawami cywilnymi w sensie materialnym. Fakt, że dzisiaj są to sprawy cywilne w sensie formalnym, wynika wyłącznie z decyzji ustawodawcy. Sądy cywilne nie są w stanie dokonać legalności postępowania przed UOKiK i organami regulacyjnymi. Rozważany problem odnosi się nie tylko do kognicji określonych sądów, ale raczej do kwestii stosowanej procedury. Prof. K. Weitz podkreślił, że sądy mają zupełnie inne możliwości dokonywania ustaleń niż organ ochrony konkurencji czy organy regulacyjne.

Oddając głos kolejnemu uczestnikowi panelu, prof. Z. Kmiecik postawił pytanie o to, czy obecny model postępowania sądowego w sprawach ochrony konkurencji należy określać jako sądową kontrolę administracji publicznej, czy raczej jako „czasową niedopuszczalność drogi sądowej” (w koncepcji prof. W. Broniewicza)?

Prof. T. Skoczny zarysował w swoim wystąpieniu perspektywę prawnoporównawczą omawianego problemu, podkreślając na wstępie, że w publicznoprawnym wdrażaniu prawa ochrony konkurencji sądy rzadko orzekają w pierwszej instancji (dzieje się tak tylko w Austrii i w mieszanym systemie administracyjno-sądowym w Irlandii i Wielkiej Brytanii, Finlandii i Szwecji). Prof. T. Skoczny zauważył również, że w państwach członkowskich UE wzrasta rola orzecznictwa sądowego w sprawach ochrony konkurencji z uwagi na proces kryminalizacji prawa ochrony konkurencji oraz rozwój prywatnego wdrażania prawa ochrony konkurencji. Badania pokazują, że liczba państw członkowskich UE, w których weryfikacja decyzji organów ochrony konkurencji następuje w drodze sądowej kontroli administracyjnej, jest mniej więcej równa liczbie państw, w których ta kontrola sprawowana jest przez sądy powszechne. Kontrola przez sądy administracyjne dominuje w nowych państwach członkowskich UE, kontrola przez sądy powszechne jest charakterystyczna raczej dla starych państw członkowskich.

Za poddaniem spraw z zakresu ochrony konkurencji sądom powszechnym przemawiają jednak raczej argumenty natury jakościowej niż ilościowej. Charakterystyczne jest, że sądy powszechne weryfikują decyzje organów ochrony konkurencji w takich państwach Francja, w Hiszpania, Holandia, Niemcy. Prof. T. Skoczny zauważył, że rozwiązania w zakresie kontroli sądowej przyjęte w państwach członkowskich Unii ulegają zmianie bardzo rzadko. Natomiast bardzo często, czasem diametralnie zmieniane były modele instytucjonalne wdrażania reguł konkurencji „po stronie administracyjnej”. W państwach członkowskich UE stale poszukuje się odpowiedzi na pytanie, jak zapewnić niezależność, bezstronność i fachowość organów ochrony konkurencji. Bardzo rzadko (Dania) podejmuje się natomiast próby budowy systemu formalnego dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Najistotniejszym rezultatem przeprowadzonych przez prof. Skoczno badania jest stwierdzenie, że niezależnie od tego, czy w danym kraju decyzje administracyjne weryfikuje sąd administracyjny, czy powszechny, kognicja takiego sądu jest z reguły szeroka lub pełna – obejmuje orzekanie co do merytorycznej prawidłowości decyzji (w tym oceny faktów) oraz co do legalności postępowania (w tym oceny spełniania wymogów sprawiedliwości proceduralnej). Prowadzi to do wniosku, że nie jest ważne, jaki sąd weryfikuje (przedsądowe) decyzje administracji ochrony konkurencji. Ważne jest, żeby przyjęte rozwiązania służyły zapewnieniu niezależności, bezstronności, proceduralnej sprawiedliwości i fachowości, a także aby weryfikujący decyzje administracyjne sąd miał pełną kognicję, prawo do pełnej kontroli (*full review*) i by z tego prawa chciał korzystać. Podsumowując wystąpienie, prof. T. Skoczny podkreślił, że jest zwolennikiem utrzymania obecnego modelu kontroli sądowej, sprawowanej przez SOKiK. Widzi jednak potrzebę jego doskonalenia w tym kierunku, żeby SOKiK faktycznie i praktycznie stosował pełną kontrolę decyzji. Zdaniem prof. Skoczno większej liczby problemów należy upatrywać nie tyle w modelu postępowania sądowego, ile raczej wokół ustroju organu ochrony konkurencji. W celu zapewnienia, żeby ta – tj. administracyjna – część systemu instytucjonalnego wdrażania reguł konkurencji gwarantowała bezstronność, niezależność i fachowość organów administracyjnych konieczne jest skuteczne instytucjonalne rozdzielenie funkcji inkwizycyjnych (dochodzeniowych) od funkcji orzeczniczych (decyzyjnych) i powierzenie tych drugich organom kolegialnemu.

Prof. Z. Kmiecik podkreślił, że z elementem kontroli mamy do czynienia zarówno gdy mówimy o kontroli decyzji, jak i gdy mówimy o przejęciu sprawy do rozpoznania. Art. 106 § 3 ppsa dopuszcza dowód z dokumentu, także prywatnego, choć trzeba przyznać, że ze względu na restrykcyjne przesłanki oraz uznanie sądu co do korzystania z takiego dowodu, jest to stosunkowo słaby instrument.

Kolejny uczestnik panelu – prof. S. Piątek – przedstawił, w ramach rozważań nad problematyką modelu postępowania sądowego wobec decyzji organu regulacyjnego, perspektywę obserwatora procesów na rynku telekomunikacyjnym. Dużą wartością dla uczestników rynku i dla samego regulatora jest przewidywalność rozstrzygnięć sądowych, stanowiąca element pewności prawa. Dlatego też, zdaniem prof. S. Piątka, należy opowiadać się za istniejącym modelem postępowania sądowego. Istotny argument wynika również z unijnych dyrektyw telekomunikacyjnych, zwłaszcza dyrektywy ramowej wymagającej, aby kontrola (*review*) decyzji regulacyjnych była dokonywana również merytorycznie. Prof. S. Piątek zaznaczył, że decyzje regulacyjne w sektorze telekomunikacji charakteryzują się znacznym poziomem uznaniowości (uznanie regulacyjne), istotne są w nich również takie motywy jak: potrzeby rynku, zapewnienie konsumentom optymalnych korzyści, itp. – te okoliczności przemawiają przeciwko powierzeniu spraw regulacyjnych sądom administracyjnym. Należy również docenić doświadczenie, kompetencje i zasób wiedzy w SOKiK – przesunięcie spraw ochrony konkurencji

i regulacyjnych do sądów administracyjnych zniweczy ten zasób. Prof. S. Piątek zauważył ponadto, że decyzje regulacyjne z lat 2005-2009 charakteryzowały się znaczącym poziomem skomplikowania treści, jak również były bardzo obszerne, co stanowiło istotne wyzwanie dla SOKiK, stąd w tym okresie obserwuje się koncentrację rozstrzygnięć głównie na zagadnieniach proceduralnych, z czasem jednak (w ostatnich latach), wraz z nabywanym doświadczeniem, stan ten uległ zmianie. Nie można zapominać również o tym, że udało się wypracować konsensus co do podziału kompetencji między sądy administracyjne i SOKiK.

Po wystąpieniach panelistów do zabrania głosu zostali zaproszeni uczestnicy konferencji. Prof. M. Rogalski wyraził aprobatę dla stanowiska m.in. prof. S. Piątka i prof. T. Skoczego co do tego, że ważnym argumentem przemawiającym za pozostawieniem obecnego systemu jest zgromadzony przez sądy zasób wiedzy. Odpowiadając na pytanie, jak usprawnić istniejący model, podkreślił, że – przynajmniej w sprawach telekomunikacyjnych – obecny model reformatoryjnego orzekania sprowadził się do rozstrzygnięć proceduralnych, zaś w praktyce to, co najistotniejsze dla przedsiębiorców, nie było kontrolowane przez SOKiK, uchylanie decyzji następowało głównie ze względu na procedurę. Ważną kwestią pozostaje również okoliczność, że ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności decyzji, rozstrzygnięcia sądowe często nie mają już znaczenia ze względu na upływ czasu.

Dr D. Miąsik zastrzegł, że mimo niedoskonałości istniejącego systemu bliskie jest mu stanowisko prof. A. Wróbla, prof. T. Skoczego, prof. S. Piątka i prof. M. Rogalskiego, aprobujące obecny stan. Za pożądane rozwiązanie należy uznać to, aby system ewoluował, przy ewentualnej ingerencji ustawodawcy. Dr D. Miąsik stwierdził, że sprawy z zakresu ochrony konkurencji i regulacji muszą być rozstrzygane przez sądy specjalistyczne ze względu na znaczny poziom ich skomplikowania (któremu dorównują – zdaniem dr D. Miąsika – co najwyżej sprawy patentowe), rozstrzygnięcia muszą však odnosić się do tego, jak funkcjonuje rynek. Dr D. Miąsik zgodził się z tym, że intensywność kontroli zagadnień proceduralnych jest obecnie zbyt słaba, jednak ten problem może być rozwiązywany w drodze orzeczniczej; w sprawach telekomunikacyjnych ten problem został już zresztą w szerszym zakresie rozstrzygnięty.

Następnie głos zabrała mec. M. Modzelewska de Raad, która wskazała, że być może pytanie o model kontroli sądowej nie jest pytaniem właściwym, należałoby raczej zapytać o model egzekwowania przepisów antymonopolowych. Mec. Modzelewska de Raad podkreśliła, że przy obecnym inkwizycyjnym modelu postępowania przed Prezesem UOKiK nie jest możliwa kontrola sądów administracyjnych, ponieważ konieczna jest kontrola tak legalności, jak i zasadności decyzji, czyli pełna kontrola sądowa. Mec. Modzelewska de Raad wyraziła również opinię, że nie wszystkie niedoskonałości dadzą się skorygować w drodze orzeczniczej, w niektórych sytuacjach konieczna może być ingerencja ustawodawcy. Zdecydowanie należy opowiedzieć się za specjalizacją sądów, a nawet ich wzbogaceniem jakościowym poprzez włączenie do składów orzekających ekspertów rynkowych.

Prof. Z. Kmiecik stwierdził, że w toczącej się dyskusji zauważa zbyt dużą łatwość używania pojęcia „pełna kontrola” (sądowa). W kontekście używanym w toku dyskusji należy mówić raczej o czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Postępowanie przed Prezesem UOKiK ma charakter hybrydowy, więc nie można jednoznacznie przesądzić o charakterze sprawy (cywilna czy administracyjna).

Sędzia A. Turliński (przewodniczący SOKiK) wskazał na dwa podstawowe nurty dyskusji: pierwszy, odbywający się pod hasłem „co ulepszyć?” i drugi koncentrujący się wokół zmiany systemu. Sędzia A. Turliński podkreślił, że SOKiK jest sądem w rozbudowie (kiedyś było w nim czterech, dzisiaj

– dziewięciu sędziów etatowych). SOKiK boryka się natomiast z problemem zbyt dużej liczby spraw (głównie dotyczących niedozwolonych wzorców umów, których to spraw wpływa ok. 11 tys. rocznie). SOKiK bada fakty, pełnomocnicy stron coraz częściej składają wnioski dowodowe. Sąd powszechny jest przygotowany do oceny faktów i oceny legalności, w tym ochrony praw uczestników postępowania. Sędzia A. Turliński podkreślił, że niektóre działania SOKiK zostały wymuszone orzecznictwem sądów wyższych instancji. Należy uwzględnić również fakt, że dochodzenie sędziego do „pełnej sprawności”, jeśli chodzi o orzekanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, zajmuje ok. dwóch lat. Nie można zapominać o tym, że nadzór instancyjny nad SOKiK sprawują dwa sądy, co również poprawia jakość jego pracy. Zdaniem sędziego Turlińskiego nie należy przeprowadzać rewolucji, ale ulepszać procedury i rozwijać potencjał SOKiK.

Dr B. Turno zaznaczył, że dyskusja stanie się jeszcze bardziej skomplikowana, jeśli urzeczywistni się projekt UOKiK co do kar nakładanych na osoby fizyczne w związku z praktykami ograniczającymi konkurencję. Będziemy mieli wówczas do czynienia z sytuacją, gdy o administracyjnej karze pieniężnej o charakterze karnym będzie rozstrzygał sąd cywilny).

Mec. R. Gago podkreślił, że w sprawach ochrony konkurencji sądy pełnią rolę podmiotu interpretującego prawo – normy prawa ochrony konkurencji są same w sobie proste, ale wypełnione orzecznictwem. Przedsiębiorcy oczekują przewidywalności prawa, co jest trudne do osiągnięcia w systemie sądownictwa administracyjnego. Co do zachowywania standardów sprawiedliwości proceduralnej (co również stanowi oczekiwanie przedsiębiorców) – zdaniem mec. R. Gago – wystarczający będzie „tuning” obecnego systemu. Ważne wydaje się również to, że SOKiK ma doświadczenie w sprawach konsumenckich, dzięki czemu zapewniona jest synergia rozstrzygnięć w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów; jest to wartość, której szkoda utracić.

M. Chołodecki wskazał, że w dyskusji zaznaczył się podział spraw na sprawy z zakresu ochrony konkurencji i sprawy regulacyjne – trudno te dwie kategorie wrzucać jego zdaniem do „jednego worka”. M. Chołodecki zgodził się z prof. Weitzem, że każda sprawa ma określony charakter: albo administracyjny, albo cywilny; w dziedzinie telekomunikacji nie ma jednak przejrzystości co do tego, jakie decyzje regulatora poddane są kognicji sądów administracyjnych, a jakie – kognicji SOKiK. Rozwiązaniem problemu jest wyjście od prawa materialnego, które powinno przesądzać o charakterze spraw. M. Chołodecki przypomniał, że art. 4 dyrektywy ramowej (telekomunikacyjnej) mówi o kontroli decyzji regulacyjnych, ale niekoniecznie musi być to kontrola sądowa, tylko ostateczne decyzje muszą być kontrolowane przez sąd.

Ł. Gołąb stwierdził, że istnieją jednak pewne argumenty przemawiające za wrzucaniem spraw z zakresu ochrony konkurencji i regulacji „do jednego worka”. Tymczasem w przypadku regulacji transportu kolejowego podział decyzji na te kontrolowane przez SOKiK i te kontrolowane przez sądy administracyjne jest zupełnie przypadkowy. Postulował przeniesienie do SOKiK wszystkich decyzji wydawanych w związku z kompetencjami regulacyjnymi Prezesa UTK. Skoro bowiem istnieje obowiązek konsultowania niektórych decyzji Prezesa UTK z Prezesem UOKiK, to należy uznać, że występuje istotny związek między prawem antymonopolowym a regulacyjnym, co w konsekwencji przemawia za tym, aby pewne kwestie traktować łącznie i poddawać weryfikacji przed jednym organem (np. SOKiK).

Podsumowując dyskusję, prof. Z. Kmiecik podniósł, że brakuje czytelnych kryteriów podziału kognicji sądów co do spraw administracyjnych i cywilnych. Liczy się w tym zakresie tradycja oraz standard orzekania. Wydaje się, że rozwiązaniem „bezpieczniejszym” będzie pozostawienie istniejącego

modelu. Sądowa kontrola legalności decyzji wykonywana przez sądy administracyjne jest o tyle specyficzna, że sędziowie obawiają się ingerencji w administrowanie. Zdaniem prof. Z. Kmiecika wyroki reformatoryjne sądów stanowią wyjątek od zasady (w wypadku wejścia w życie propozycji Prezydenta co do możliwości orzekania reformatoryjnego przez sądy administracyjne), choć zapewne orzekanie reformatoryjne sądów administracyjnych to przyszłość sądownictwa. Prof. Z. Kmiecik uznał, że ze względu na silny element polityki (*policy*) w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji orzekanie w tych sprawach powinno być powierzone sądom wyspecjalizowanym, bez względu na to, czy będą to sądy powszechne, czy administracyjne.

W wystąpieniu końcowym prof. K. Weitz podkreślił, że przewijający się w dyskusji argument doświadczenia sądów nie jest ważący dla ostatecznych rozstrzygnięć co do zmiany systemu, zaś obrona istniejącego systemu jest obroną modelu, który przecież powstał w sposób przypadkowy.

Zamykając konferencję, prof. T. Skoczny wskazał na potrzebę rozbudowy i doskonalenia specjalistycznego sądu ochrony konkurencji, bazującego na istniejącym zasobie (na SOKiK). Zdaniem prof. Skoczno należy także przyjąć taki model administracyjnej fazy postępowania w sprawach ochrony konkurencji, aby do sądu trafiało jak najmniej spraw.

**Dr Maciej Bernatt** (koordynator obszaru wdrażania reguł konkurencji CARS; Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego)

**Dr Agata Jurkowska-Gomułka** (Sekretarz Naukowy CARS; Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego)