

Konferencja naukowa:

Model kontroli sądowej w sprawach ochrony konkurencji i regulacji

1. Podstawowe założenia

Cel konferencji

Celem konferencji jest wymiana poglądów na temat modelu kontroli sądowej nad postępowaniami przed Prezesem UOKiK i organami regulacji (Prezesem URE, Prezesem UKE i Prezesem UTK). Obecny model kontroli sądowej jest często przedmiotem krytyki. Formułowane były propozycje jego reformy, która miałaby polegać na przeniesieniu kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK oraz postępowań przed organami regulacji z Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do sądów administracyjnych. Dlatego celem konferencji jest w szczególności przedyskutowanie zalet i wad każdego z tych rozwiązań.

Paneliści i uczestnicy konferencji

Panelistami na konferencji będą sędziowie i przedstawiciele nauki, specjalizujący się lub posiadający praktyczne doświadczenie w zakresie kontroli sądowej postępowań w sprawach ochrony konkurencji i regulacji.

W konferencji w charakterze panelistów udział wezmą:

- prof. Roman Hauser, Prezes NSA,
- prof. Zbigniew Kmieciak, sędzia NSA,
- prof. Stanisław Piątek, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania WZ UW,
- prof. Tadeusz Skoczny, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych UW,
- prof. Karol Weitz, członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego,
- prof. Andrzej Wróbel, sędzia TK.

Wprowadzenie do dyskusji przedstawi dr Maciej Bernatt, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych UW.

Konferencja będzie otwarta dla osób z zewnątrz, zarówno naukowców, jak i praktyków zajmujących się ochroną konkurencji i regulacją w Polsce.

Termin i miejsce konferencji

Konferencja odbędzie się 4 lipca 2012 r. (środa) na Wydziale Zarządzania UW (ul. Szturmowa 3, budynek C, Aula C) w godz. 13:00-16:30.

2. Założenia merytoryczne

Obecny model kontroli sądowej

Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji i regulacji jest uznawane za rodzaj procedury złożonej (hybrydowej)¹. Organy regulacji i organ ochrony konkurencji działając jako administracyjna instancja przedsądowa, wydają klasyczne decyzje administracyjne, które mogą być następnie przedmiotem kontroli w trybie odwołania, pełniącego rolę pozwu, przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), działający jako sąd pierwszej instancji, tj. sąd, który rozstrzyga w sprawie merytorycznie i od nowa. Od wyroku SOKiK przysługuje stronom apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Wniesienie odwołania do SOKiK otwiera możliwość prowadzenia kontradyktoryjnego, pierwszoinstancyjnego postępowania sądowego w sprawie, która uprzednio była przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym. Dodatkowo niektóre z orzeczeń wydawanych przez organy regulacji podlegają zaskarżeniu nie do SOKiK, a do sądów administracyjnych.

Elementem obecnego modelu postępowania sądowego jest – ukształtowana normatywnie (art. 479^{31a} k.p.c.) – zasada merytorycznego charakteru orzecznictwa SOKiK. Sąd ten ma uprawnienie do dokonania w wyroku zmiany decyzji Prezesa UOKiK, zarówno w części dotyczącej rozstrzygnięcia o meritum sprawy, jak i o nałożonej karze. W doktrynie wskazuje się także na konieczność sprawowania przez ten sąd kontroli nad przestrzeganiem przez Prezesa UOKiK reguł proceduralnych².

Proponowane zmiany

Przeniesienie spraw z zakresu regulacji energetyki, poczty i transportu kolejowego do sądów administracyjnych zostało zaproponowane w 2011 r. w pierwotnym, zmienionym następnie, projekcie nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego³. Uzasadnienie pierwotnego projektu nowelizacji przewidywało możliwość analogicznych zmian w przyszłości w odniesieniu do postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji telekomunikacji. Uchwalona ostatecznie nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego żadnych zmian co do jurysdykcji SOKiK nie wprowadza⁴. W doktrynie toczy się jednak dyskusja, w której pojawiają się głosy wskazujące na możliwość zachowania obecnego modelu⁵ jak i na potrzebę przeniesienia kontroli postępowań w sprawach ochrony konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych⁶.

¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo, nr 4/2002, s. 31-47.

² M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, s. 283-304.

³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/46931DF8C9071DE8C12578B1003FF809/\\$file/4332-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/46931DF8C9071DE8C12578B1003FF809/$file/4332-uzasadnienie.doc), s. 53-54

⁴ Zob. ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 233, poz. 1381.

⁵ M. Bernatt, T. Skoczny: *Publicznoprawne wdrażanie reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.

⁶ M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych* oraz R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2011.

3. Tematy dyskusji

1. Wymogi konstytucyjne i konwencyjne sądowej kontroli postępowań administracyjnych

Pytania:

- jakie są konstytucyjne (art. 45 i art. 78 Konstytucji) wymogi kontroli sądowej postępowania administracyjnego w Polsce?
- jak jest rozumiana zasada pełnej kontroli sądowej (*full jurisdiction*) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 6 EKPC)?
- czy obecny model kontroli sądowej postępowań administracyjnych w sprawach konkurencji i regulacji jest zgodny z wymogami Konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka?
- czy z perspektywy wymogów konstytucyjnych i konwencyjnych postulować należy przeniesienie postępowań w sprawach z zakresu konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych?

2. Sprawowanie pełnej i specjalistycznej kontroli sądowej postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji w obecnym modelu

Pytania:

- jak obecnie funkcjonuje sądowa kontrola postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji sprawowana przez sądy powszechne?
- czy dobrym rozwiązaniem jest istnienie sądu wyspecjalizowanego w sprawach konkurencji i regulacji (Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)?
- jakie są wady obecnego modelu kontroli sądowej? Jak można je ograniczyć?
- jakie są zalety obecnego modelu kontroli sądowej? Czy obecny model gwarantuje rozwiązania lepsze niż model kontroli sądowo-administracyjnej?
- czy istnieją różnice pomiędzy sprawami z zakresu konkurencji i regulacji, które mogłyby uzasadniać inny model kontroli sądowej w tych sprawach?
- czy w praktyce sprawdza się dualny model kontroli sądowej w sprawach regulacji (część decyzji organów regulacji skarzona do sądów administracyjnych a część do SOKiKu)?

3. Obecny model kontroli sądowej w Polsce w perspektywie porównawczej

Pytania:

- jak ukształtowane są instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji w Europie?
- czy w praktyce często występuje związek pomiędzy przyjętym modelem postępowania w fazie administracyjnej a modelem kontroli sądowej (sąd administracyjny czy powszechny)?

- czy można powiedzieć, który model kontroli sądowej (sądy administracyjne czy sądy powszechne) przeważa w Europie?
- jaka jest relacja pomiędzy przyjętym modelem kontroli sądowej a sprawowaniem przez sądy *full review*?

4. Kontrola sądowa postępowania przed Komisją Europejską w sprawach konkurencji

- jak jest zbudowana kontrola sądowa postępowania przed Komisją w sprawach konkurencji? Jakie są podstawowe różnice pomiędzy modelem przyjętym w Polsce i w UE?
- czy sądy UE sprawują pełną kontrolę nad postępowaniami w sprawach konkurencji?
- jakie postulaty reformy są zgłaszane w doktrynie, jeżeli chodzi o europejski model kontroli sądowej postępowania przed Komisją w sprawach konkurencji?
- jakie argumenty są zgłaszane w doktrynie prawa UE za przyznaniem sądom UE prawa do pełnej kontroli postępowania przed Komisją?

5. Kontrola sądowno-administracyjna postępowania w sprawach konkurencji i regulacji – perspektywa sądów administracyjnych:

- jakie są argumenty za i przeciw przeniesieniu postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych?
- czy sądy administracyjne są merytorycznie przygotowane do sprawowania kontroli postępowania administracyjnego w sprawach konkurencji i regulacji?
- czy sądy administracyjne mogą w praktyce sprawować kontrolę co do meritum decyzji Prezesa UOKiK i organów regulacji?

6. Kontrola sądowa postępowania w sprawach konkurencji i regulacji – perspektywa legislacyjna

- jakie było uzasadnienie proponowanej pierwotnie nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, zakładającej przeniesienie spraw z zakresu regulacji energetyki, poczty i transportu kolejowego do sądów administracyjnych?
- czy istnieją różnice pomiędzy sprawami z zakresu konkurencji i regulacji, które mogłyby uzasadniać inny model kontroli sądowej w tych sprawach?
- czy obecnie prowadzone są prace legislacyjne zmierzające do przeniesienia spraw z zakresu konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych? Jakie argumenty przemawiają ewentualnie za taką reformą?