

Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Asumptem do podjęcia tematu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych jest brak kompleksowej analizy w doktrynie tej dość interesującej problematyki. Zagadnienie niewątpliwie zasługuje na szersze opracowanie ze względu na przyjęty przez ustawodawcę dychotomiczny model sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych, co rodzi szereg problemów natury zarówno teoretycznej, jak i praktycznej.

Sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej zostało powierzone w Konstytucji RP¹ sądom administracyjnym. Niekiedy jednak ustawodawca przekazuje do rozpatrzenia sądom powszechnym niektóre sprawy administracyjne, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym i zachodzi konieczność ich końcowego załatwienia co do meritum w postępowaniu sądowym. W przypadku organów regulacyjnych ustawodawca zdecydował, że ich działalność poddana będzie kontroli zarówno sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych. Takie unormowanie powinno zostać poddane analizie i ocenie w zakresie słuszności odejścia od kontroli działalności administracji publicznej, w tym przypadku organów regulacyjnych, przez sądy administracyjne, które zostały powołane właśnie w tym celu.

Dotychczasowe opracowania naukowe skupiają się w głównej mierze na problematyce regulacji, jako funkcji administracji publicznej w sferze gospodarczej oraz na pojęciu organu regulacyjnego, które jest różnie rozumiane². Istnieją również prace naukowe odnoszące się do zagadnienia weryfikacji decyzji administracyjnych wydawanych przez poszczególne organy regulacyjne³, jednak większość z nich jedynie fragmentarycznie omawia tę kwestię, wskazując ewentualne nieprawidłowości, a niejednokrotnie ograniczając się do opisanie tej procedury⁴. Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych to bardziej złożony problem, obejmujący nie tylko weryfikację decyzji administracyjnych, ale także kontrolę postanowień oraz bezzwrotności i przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy regulacyjne. W doktrynie brakuje opracowania naukowego obejmującego kompleksowo problematykę sądowej kontroli działalności organów re-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zob. np. *K. Jaroszyński, M. Wierzbowski*, Pojęcie organu regulacyjnego; *W. Hoff*, Recepcja pojęcia; *M. Szydło*, Regulacja sektorów, czy *M. Wierzbowski, J. Jagielski*, Organy regulacyjne – wybrane problemy.

³ Zob. np. *M. Chołodecki*, Kontrola sądowa decyzji.

⁴ Zob. np. *M. Chołodecki*, Sądowa kontrola na rynku pocztowym; *A. Cudak*, Weryfikacja rozstrzygnięć; *Z. Czarnik*, W sprawie charakteru prawnego; *L. Gołąb*, Kilka uwag; czy *K. Weitz*, Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego.

gulacyjnych, nieograniczającego się jedynie do decyzji administracyjnych, pokazującego jednocześnie złożoność tego zagadnienia i oceniającego obecny stan prawny w tym zakresie.

Struktura monografii oparta jest na pięciu rozdziałach. Rozdział I posłuży przedstawieniu organów regulacyjnych i sprawowanych przez nich funkcji w sferze gospodarczej. Zostanie w nim wyjaśnione pojęcie organu regulacyjnego, którym posłużono się w pracy. Jest to o tyle istotne, że pojęcie to nie jest jednoznacznie rozumiane. Ponadto, omówione zostaną charakterystyczne cechy organów regulacyjnych, czyli ich niezależność i podejmowanie działań *ex ante*. Analizie poddane będą również formy działalności organów regulacyjnych podlegające sądowej kontroli, a mianowicie decyzje administracyjne oraz postanowienia wydawane przez te organy, a także beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. Rozdział II będzie poświęcony omówieniu ustawowych podstaw sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych oraz środków służących tej kontroli, czyli skargi do WSA, odwołania oraz zażalenia do SOKiK. Wskazany zostanie podział kompetencji między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, w zakresie sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych oraz przesłanki dopuszczalności wniesienia przez uprawnione podmioty środków inicjujących postępowanie przed tymi sądami. W rozdziale III zostanie przedstawione postępowanie wyjaśniające przed WSA oraz SOKiK, prowadzone w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Omówione zostanie postępowanie rozpoznawcze oraz zakres i charakter obu rodzajów kontroli, co umożliwi wskazanie ich charakterystycznych cech, a przede wszystkim zachodzących między nimi rozbieżności. Orzeczenia wydawane w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych będą przedmiotem analizy w rozdziale IV. Omówione zostaną orzeczenia wydawane zarówno przez WSA, jak i przez SOKiK, ze wskazaniem różnic między ich charakterem oraz kompetencjami orzeczniczymi tych sądów. Analizie zostanie poddany również zakres związania organu regulacyjnego wydanym orzeczeniem sądowym. Ostatni, rozdział V pracy będzie poświęcony zaskarżalności orzeczeń sądu pierwszej instancji wydawanych w ramach sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Przedstawiona w nim zostanie skarga kasacyjna oraz zażalenie do NSA, apelacja i zażalenie do SA oraz skarga kasacyjna do SN. Całość rozważań zostanie podsumowana w zakończeniu, stanowiącym syntezę wniosków z przeprowadzanej analizy.

Podstawową metodą badawczą, która zostanie wykorzystana w monografii, jest metoda dogmatyczno-prawna. Posłuży ona do przeprowadzenia szczegółowej analizy aktualnie obowiązujących przepisów prawa dotyczących tematyki pracy oraz do określenia znaczeniowego pojęć w niej wykorzystywanych. Do analizy opracowań naukowych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów powszechnych zostanie użyta metoda teoretyczno-prawna. Istotne znaczenie będzie miała również metoda komparatystyczna. Pozwoli ona na porównanie sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne oraz sądy powszechne, z uwzględnieniem podstaw prawnych, zakresu oraz charakterystycznych cech obu rodzaju kontroli. Tym samym, metoda komparatystyczna umożliwi ocenę istniejącego dualizmu oraz odpowiedź na pytanie

o zasadność przyjętego przez ustawodawcę modelu kontroli. Wyciągnięte zaś wnioski z przeprowadzonego porównania posłużą sformułowaniu postulatów *de lege ferenda*.

Prezentowana monografia jest pierwszym opracowaniem naukowym całościowo omawiającym problematykę sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Jej celem jest odpowiedź na pytanie o konieczność przekazania sądom powszechnym kompetencji do merytorycznego orzekania w sprawach z zakresu regulacji oraz zasadność przyjętego przez ustawodawcę dualizmu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Kolejne zmiany w przepisach ujawniają tendencję ustawodawcy do pogłębiania istniejącego dualizmu i przekazywania sądom powszechnym kompetencji do rozstrzygania odwołań od decyzji administracyjnych oraz zażaleń na postanowienia wydawane przez organy regulacyjne. Ustawodawca nie przyjął przy tym jednolitego kryterium podziału kompetencji w zakresie sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych. Analiza działalności organów regulacyjnych poddanej sądowej kontroli wskazuje na niekonsekwencje ustawodawcy w zakresie rozdzielania kompetencji między sądy administracyjne i sądy powszechne. Niekiedy ten sam rodzaj działalności poddany jest kontroli zarówno sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych, w zależności jedynie od organu regulacyjnego, który podjął dane działanie. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca przyjmując dualizm sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych, powinien jednocześnie założyć jednolite kryterium podziału kompetencji w tym zakresie, oparte na charakterze danego rodzaju działalności oraz konieczności rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do meritum w postępowaniu sądowym.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że obecnie przyjęta regulacja w KPC⁵ umożliwia sądowi powszechnemu uchylene zaskarżonego rozstrzygnięcia wydanego przez organ regulacyjny. Powstaje zatem pytanie, czy zasadne jest przekazanie sądom powszechnym do końcowego załatwienia spraw z zakresu regulacji, skoro sądy te mogą ograniczyć się jedynie do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, nie orzekając merytorycznie w sprawie, tak samo jak czynią to sądy administracyjne. Co warte podkreślenia, zgodnie z przyjętą przez SOKiK linią orzeczniczą, uchybienia proceduralne popełniane przez organy regulacyjne przy wydawaniu decyzji administracyjnych nie stanowią przedmiotu postępowania przed tym sądem, chyba że powodują one nieistnienie lub nieważność zaskarżonego rozstrzygnięcia. Prowadzi to do sytuacji, że w tym zakresie organy regulacyjne nie są poddane żadnej kontroli, zaś ewentualne błędy proceduralne nie podlegają weryfikacji i nie stanowią podstawy do wznieszenia decyzji administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy stwierdzić, że niezasadne jest utrzymywanie dychotomicznego modelu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych przez sądy powszechne i sądy administracyjne. Wnioski wyciągnięte z przeprowadzonej analizy i ocena obecnego stanu prawnego powinny dostarczyć argumen-

⁵ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.).

tów przemawiających za koniecznością dokonania zmian w obecnym modelu sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 28.11.2020 r.

Angelika Kurzawa

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl