

Robert Frey, Elżbieta Małecka

O potrzebie zmiany kognicji w postępowaniach w sprawach odwołań od decyzji organów regulacyjnych

*On the need to change the cognition in proceedings regarding
appeals against decisions of regulatory authorities*

dr hab. Robert Frey, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska,

ORCID: 0000-0002-5240-2680, e-mail: robert.frey@ujk.edu.pl

dr Elżbieta Małecka, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Polska,

ORCID: 0000-0002-1484-1383, e-mail: elzbieta_malecka@interia.eu

Data zgłoszenia tekstu przez autorów: 11.04.2022 r.; data zaakceptowania do publikacji: 9.01.2026 r.

Abstract

The goal of the paper is to present irregularities in the current model of appealing from the decisions of regulatory bodies in the light of the principle of equality expressed in Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, as well as the right to a competent court. The following methods were applied in the study: dogmatic-legal and analytical-synthetic.

In Poland, next to administrative courts based on controlling the legality of administrative decisions, there is the Court of Competition and Consumer Protection, which examines the merits of administrative decisions, as it takes over cases for consideration as civil cases (*sensu largo*). Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland has formulated a principle of equality, which also covers entrepreneurs. The jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection covers decisions of certain regulatory bodies. Apart from this, there is only the possibility to appeal from only some of the decisions issued by one regulatory body, depending on the subject of the decision and the legal basis of the decision. This leads to a situation in which decisions of one body are included in the jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection or the Voivodeship Administrative Court. This way, the principle of equality is violated, as only some entrepreneurs can avail themselves of the option to have their appeal examined on the merits by the Court of Competition and Consumer Protection. Furthermore, this raises concerns regarding the right to a fair trial, understood not

merely in formal terms as access to the courts in general, but above all in substantive terms as the possibility of obtaining legally effective protection of one's rights through the courts.

Therefore, in future amendments to acts related to regulatory sectors, the model of appeal should be modified to include in the material jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection all decisions of all regulatory bodies, and to extend the material coverage of decisions subject to this court's control.

Keywords: the Court of Competition and Consumer Protection, regulatory authorities, appeal

■ Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie nieprawidłowości w aktualnym modelu odwołań od decyzji organów regulacyjnych w świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także prawa do sądu właściwego. W opracowaniu zostały zastosowane metody dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

W Polsce obok sądownictwa administracyjnego, opartego na kontroli legalności decyzji administracyjnych, funkcjonuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który rozpatruje decyzje administracyjne pod kątem merytorycznym, bowiem przejmuje sprawy do rozpoznania jako sprawy cywilne (*sensu largo*). W art. 32 Konstytucji RP została sformułowana zasada równości, która obejmuje również przedsiębiorców. Kognicja SOKiK swoim zakresem obejmuje decyzje niektórych organów regulacyjnych. Ponadto istnieje możliwość odwołania się tylko od niektórych decyzji wydanych przez jeden organ regulacyjny w zależności od przedmiotu decyzji, jak również podstawy prawnej decyzji. Prowadzi to do sytuacji, gdy decyzje jednego organu są objęte kognicją SOKiK lub wojewódzkiego sądu administracyjnego. W ten sposób zostaje naruszona zasada równości, gdyż tylko część przedsiębiorców może skorzystać z możliwości merytorycznego rozpatrzenia swojego odwołania przez SOKiK. Dodatkowo budzi to wątpliwości w zakresie prawa do sądu, rozumianego nie tylko formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale przede wszystkim materialnie jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

W związku z tym w ramach kolejnych nowelizacji ustaw związanych z sektorami regulacyjnymi powinien zostać zmieniony model odwołań w kierunku ujednoczenia właściwości rzeczowej SOKiK co do decyzji wszystkich organów regulacyjnych oraz doboru przedmiotowego decyzji podlegających kontroli tego sądu.

Słowa kluczowe: Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organy regulacyjne, odwołanie

1. Wstęp

Celem opracowania jest ukazanie nieprawidłowości w aktualnym modelu odwołań od decyzji organów regulacyjnych w świetle zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, a także prawa do sądu właściwego.

W Polsce obok sądownictwa administracyjnego, opartego na kontroli legalności decyzji administracyjnych, funkcjonuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK), który rozpatruje decyzje administracyjne pod kątem merytorycznym, czyli przejmuje sprawy do rozpoznania i rozstrzygnięcia jako sprawy cywilne (*sensu largo*). Kodeks postępowania cywilnego² „normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)” (art. 1 k.p.c.). W ramach ustaw szczególnych, o których będzie mowa w dalszej części opracowania, sprawy odwołań od wybranych decyzji organów regulacyjnych zostały uznane za sprawy cywilne. W przypadku pozostałych decyzji organów regulacyjnych pozostają one sprawami administracyjnymi. A zatem, zgodnie z art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Organy regulacyjne dysponują wieloma instrumentami regulacyjnymi, które są realizowane w formie decyzji administracyjnych. Mają one na celu budowę konkurencji w danym sektorze i ochronę podmiotów gospodarczych przed praktykami monopolistycznymi. W art. 32 Konstytucji RP została sformułowana zasada równości, która dotyczy również przedsiębiorców. Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że właściwość przedmiotowa SOKiK swoim zakresem obejmuje decyzje określonych organów regulacyjnych. Ponadto istnieje możliwość odwołania się tylko od niektórych decyzji wydanych przez jeden organ regulacyjny, w zależności od przedmiotu decyzji, jak również podstawy prawnej decyzji. Prowadzi to do sytuacji, gdy decyzje jednego organu są objęte kognicją SOKiK lub wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej WSA). Należy także zauważyć, że decyzje w identycznych sprawach wydane przez dwa różne organy regulacyjne podlegają rozpatrzeniu merytorycznemu jako sprawa cywilna albo pod względem legalności decyzji jako sprawa administracyjna⁴, w zależności od tego, który organ regulacyjny wydał daną decyzję. W ten sposób zostaje naruszona zasada równości, gdyż tylko część przedsiębiorców może skorzystać z możliwości merytorycznego rozpatrzenia swojego odwołania przez SOKiK. Niezależnie od tego należy zauważyć, że decyzja ustawodawcy o wyłączeniu niektórych rodzajów spraw administracyjnych – rozstrzygniętych w formie decyzji

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.) – dalej k.p.c.

³ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2026 r. poz. 143).

⁴ Odnośnie sprawy administracyjnej zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 8.02.2013 r., II FSK 1157/12, LEX nr 1358214; wyrok NSA z 8.03.2018 r., II FSK 487/16, LEX nr 2466528.

– spod kontroli sądownictwa administracyjnego, powierzająca je jurysdykcji sądów powszechnych, nie powinna być dowolna, lecz powinna opierać się na jasnych kryteriach. Nie wystarczy bowiem samo zapewnienie dopuszczalności drogi sądowej. Istotne jest, aby sprawę rozstrzygał sąd właściwy, czyli gwarantujący skuteczną ochronę praw na drodze sądowej.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa polskiego oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK). Analizie poddano również opracowania i monografie naukowe. Zostały zastosowane metody dogmatycznoprawna oraz analityczno-syntetyczna.

2. Zasada równości w art. 32 Konstytucji RP

Zasada równości została wyrażona w art. 32 Konstytucji RP. Jej zakres jest bardzo szeroki. W ust. 1 przywołanego artykułu znajduje się określenie „wszyscy”, wskazujące, że wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Uzupełnieniem tych przepisów jest ust. 2, zgodnie z którym „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Uwagę zwraca to, że wśród reprezentatywnych obszarów funkcjonowania podmiotu praw wymienione jest życie gospodarcze.

Podstawowym problemem, jaki pojawia się podczas interpretacji art. 32 Konstytucji RP, jest to, czy zasada równości obejmuje swoim zakresem podmiotowym również osoby prawne, czy może być stosowana jedynie do osób fizycznych. Kolejne 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 zagadnienie udzielił TK w wyroku z 24.02.1999 r.⁵, 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 (według TK), „skoro ustrojodawca użył w (...) Konstytucji RP, 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 „zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne, jak i prawne”.

Kwestia realizacji zasady równości podmiotów prawa była wyjaśniana przez TK w różnych orzeczeniach. W wyroku z 6.05.1998 r.⁶ TK wskazał, że „z zasady równości (...) 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 istotną (relewantną) powinny być traktowane równo,

⁵ SK 4/98, OTK 1999/2, poz. 24, pkt 31.

⁶ K 37/97, OTK 1998/3, poz. 33, pkt 21 i 22.

a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. 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 istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”⁷. Należy podkreślić, że tak rozumiana zasada równości jest utrwalona w orzecznictwie TK jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a podtrzymanym pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej⁸.

Z analizy ukształtowania zasady równości wynika, że cechę relewantną dla danej grupy osób prawnych może stanowić udział w postępowaniu przed organem regulacyjnym jako strona.

3. Charakter prawny decyzji organów regulacyjnych

O organach regulacyjnych powstało wiele opracowań. Istotą tych organów jest to, że zostały powołane do celu budowania i ochrony konkurencji na danym rynku⁹.

⁷ Por.: orzeczenie TK z 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996/4, poz. 33; orzeczenie TK z 16.12.1996 r., U 1/96, OTK 1996/6, poz. 55. Por też wyroki TK: z 31.03.1998 r., K 24/97, OTK 1998/2, poz. 13, pkt 47; z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001/7, poz. 216; z 2.04.2003 r., K 13/02, OTK-A 2003/4, poz. 28; z 3.03.2004 r., K 29/03, OTK-A 2004/3, poz. 17; z 29.05.2007 r., P 8/06, OTK-A 2007/6, poz. 51, pkt 22 i 23; z 7.04.2009 r., P 7/08, OTK-A 2009/4, poz. 46, pkt 60–62. Zob.: I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012/3, 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” 2020/7–8, s. 166 i n.

⁸ Zob.: wyrok TK z 5.11.1997 r., K 22/97, Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 941; wyrok TK z 22.12.1997 r., K 2/97, OTK 1997/5–6, poz. 72, pkt 6.

⁹ Szerzej: T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów*, Warszawa, 20–21 września 2001 r. *Referaty i głosy w dyskusji*, 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” 2005/8, 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 administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 87; D. Mańka, *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, „Studia Iuridica” 2018/77, s. 68 i n., <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.1867> (dostęp: 26.02.2026 r.); T. Jędrzejewski, *Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013/9, s. 283 i n.; B. Nowak, *System Regulacji Energetyki – niezależny organ regulacyjny w kontekście trzeciego pakietu energetycznego*, „Studia Europejskie”

Wśród nich należy wskazać: prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej UOKiK); sektorowe organy regulacyjne infrastrukturalne: prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej URE), prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej UKE), prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej UTK), prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej ULC); nietypowe organy regulacyjne: Komisja Nadzoru Finansowego (dalej KNF) i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej KRRiT). W tym miejscu należy zaznaczyć, że autorzy pod pojęciem nietypowych organów regulacyjnych rozumieją organy, które nie zostały powołane w celu ochrony i budowania konkurencji na danym rynku, ale ochrona konkurencji jest jednym z kryteriów podejmowania przez nie decyzji i przysługują im instrumenty regulacyjne.

W związku z powyższym każdemu z organów regulacyjnych przysługują kompatybilne do danego sektora instrumenty ochrony podmiotów gospodarczych przed praktykami monopolistycznymi¹⁰. Na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹ można wskazać, że instrumentami przysługującymi prezesowi UOKiK są decyzje w sprawach: praktyk ograniczających konkurencję, nadużycia pozycji dominującej, porozumień ograniczających konkurencję oraz koncentracji przedsiębiorców. Prezes URE na podstawie ustawy Prawo energetyczne¹² dysponuje takimi instrumentami jak: udzielanie i cofanie koncesji, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, decyzje o czasowym zwolnieniu lub ograniczeniu obowiązków przedsiębiorstw energetycznych w zakresie świadczenia usług przesyłu, dystrybucji i magazynowania paliw, decyzja nakazująca kontynuację działalności gospodarczej przez okres nie dłuższy niż 2 lata po wygaśnięciu koncesji, wydawanie decyzji o przyznaniu dostępu do infrastruktury,

2010/3, s. 111 i n.; M. Grzybowski, *Prawounstrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/3, s. 217 i n.

¹⁰ Szerzej: K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 516; W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 51–66; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003/12, s. 43 i n.; M. Stahl [red.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 531 i n.; J. Stelmasiak, M. Stefaniuk, *Nietypowe zewnętrzne akty administracyjne*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 428–431; M. Wierzbowski, *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014/2, s. 231 i n.; T. Bąkowski, *Prawotwórstwo organów administracji publicznej w świetle prawa do dobrej administracji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 196; P. Majczak, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Ius Novum” 2016/4, s. 375–382; E. Terejko, *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2014/2, s. 127–148; T. Kielkowski, *Podstawa prawna odmownej decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/1, s. 55–71; M. Kamiński, *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienia ich skuteczności intertemporalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008/5, s. 47–59; M. Kamiński, M. Romańska, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, „Przegląd Sądowy” 2008/4, s. 5–21; M. Kamiński, *O pojęciu skutku prawnego decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2005/11, s. 17–29; A. Gil, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/4, s. 1–5; M. Kober, *Umowa cywilnoprawna czy decyzja administracyjna*, „Casus” 2006/4, s. 42–43; K. Kiczka, *Administracja gospodarcza w warunkach Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015/3661, s. 305–319.

¹¹ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1714) – dalej u.o.k.k.

¹² Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2026 r. poz. 43) – dalej p.e.

udzielanie zgody na budowę gazociągu, wyznaczenie sprzedawców z urzędu, decyzje o nałożeniu kar. Wśród instrumentów przysługujących prezesowi UKE na gruncie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej¹³, ustawy Prawo pocztowe¹⁴ oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁵ można wskazać: decyzje w sprawie określania rynków właściwych, decyzje związane z regulowaniem usług na rynku detalicznym (m.in. decyzja nakazująca nieustalanie zawyżonych cen, decyzja nakazująca nieutrudnianie wejścia na rynek innym przedsiębiorcom), decyzje związane z dostępem telekomunikacyjnym (m.in. decyzja zobowiązująca operatora do zmiany oferty ramowej w sytuacji zmiany w zapotrzebowaniu na usługi oraz zmiany warunków rynkowych, decyzja nakładająca na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek równego traktowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, decyzja o wysokości opłat z tytułu dostępu), decyzje w sprawie kar. Prezes UTK w ramach zadań regulacyjnych ustalonych ustawą o transporcie kolejowym¹⁶ sprawuje nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej, obejmujący: kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu sieci, nadzór nad zawieraniem umów o przydzielenie zdolności przepustowej oraz o wykorzystanie zdolności przepustowej, rozpatrywanie spraw dotyczących pasażerskich przewozów okazjonalnych, nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej. Ponadto ustawa przyznała temu organowi nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej. W ramach tego nadzoru sprawowane są kontrola poprawności opracowania i stosowania regulaminu dostępu do obiektu infrastruktury usługowej oraz nadzór nad zawieraniem umów z operatorami obiektu infrastruktury usługowej. Wśród instrumentów przysługujących temu organowi należy wymienić: wydawanie decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, wydawanie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, zatwierdzanie taryf kolejowych przewozów pasażerskich oraz decyzje o nałożeniu kar. Podobne instrumenty przysługują prezesowi ULC na gruncie ustawy Prawo lotnicze¹⁷ i innych ustaw. Te instrumenty to m.in.: udzielanie koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, zatwierdzanie taryf i programów lotów, sporządzanie listy przewoźników lotniczych, którzy spełniają kryteria uprawniające do stosowania stawki podatku od towarów i usług (VAT) 0% związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, decyzje o nałożeniu kar, decyzje dotyczące dostępu do infrastruktury. Wśród instrumentów przysługujących KNF na gruncie ustawy

¹³ Ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1221 ze zm.) – dalej p.k.e.

¹⁴ Ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 311 ze zm.) – dalej u.w.r.u.s.t.

¹⁶ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1234 ze zm.) – dalej u.t.k.

¹⁷ Ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.).

o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁸ można wskazać w ramach nadzoru nad bankami: uznanie podmiotu za podmiot dominujący lub za podmiot posiadający bliskie powiązania z bankiem, uznanie banku za istotny, sprzeciw co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji lub co do stania się podmiotem dominującym banku krajowego oraz zezwolenie na łączenie się banków. Odnośnie instrumentów, którymi dysponuje KRRiT w ramach ustawy o radiofonii i telewizji¹⁹, należy wyszczególnić określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów oraz nakładanie kar.

4. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych

Jednym z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie obywatelom prawa do sądu. Prawo do sądu znajduje swoje umocowanie zarówno w Konstytucji RP, jak i szeregu aktów prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Podobnie stanowi art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁰. Prawo do sądu zostało również proklamowane w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²¹. Wskazać także należy na art. 47 zd. 2–3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²², zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”. Prawo do sądu ujęte jest w przepisie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP od strony pozytywnej, natomiast w art. 77 ust. 2 – od strony negatywnej²³: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Zapewnienie prawa do sądu stanowi zasadniczy składnik koncepcji państwa prawnego i otwiera drogę do realizacji jednej z podstawowych funkcji współczesnego państwa, jaką jest udzielanie ochrony prawnej i zapewnienie bezpieczeństwa prawnego. Koncepcję tę uzupełniła wykształcona w późniejszym czasie idea sądowej kontroli działania organów administracji publicznej²⁴. Jak podkreślają Paweł

¹⁸ Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.).

²⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

²¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

²² Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389.

²³ Zob. wyroki TK: z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97; z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109; z 15.06.2004 r., SK 43/03, OTK-A 2004/6, poz. 58; z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006/8, poz. 108; z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

²⁴ P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1087.

Grzegorzcyk i Karol Weitz²⁵, uprawnienie do uzyskania sądowej ochrony prawnej kieruje się w tym przypadku wobec aktu pochodzącego od organu władzy publicznej, ingerującego w sytuację prawną podmiotu, który ubiega się o ochronę sądową.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁶ utrwaliło się pierwotne pojmowanie prawa do sądu jako trójelementowej konstrukcji, na którą składają się:

1. prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
2. prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (prawo do sprawiedliwego ukształtowania postępowania sądowego);
3. prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

W wyroku z 24.10.2007 r.²⁷, dotyczącym konstytucyjności instytucji asesora sądowego, TK uzupełnił trójelementową koncepcję prawa do sądu prawem do „odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy”. Stanowisko to pojawia się również w nowszej judykaturze, w której wyodrębnia się cztery elementy prawa do sądu²⁸.

W ramach prawa do sądu należy zwrócić uwagę na wymóg sądu właściwego. Jak podkreśla się w doktrynie²⁹, jedną z płaszczyzn³⁰ tego zagadnienia stanowi odpowiedź na pytanie, jaką swobodę pozostawia Konstytucja RP prawodawcy w zakresie decydowania o przyznaniu kompetencji do rozpatrywania spraw sądom określonego rodzaju, w szczególności sądom powszechnym i administracyjnym. Chodzi zatem o to, na ile powinność zapewnienia, aby sprawę rozpatrywał sąd właściwy, może przesądzać o konieczności otwarcia w konkretnej sprawie drogi sądowej przed sądem powszechnym lub przed sądem administracyjnym. Wymaga to uwzględnienia norm zawartych w art. 177 i 184 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym wskazanym przepisem „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Stosownie do drugiego natomiast „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, a więc realizują prawo

²⁵ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja...*, t. 1, *Komentarz...*

²⁶ Wyroki TK: z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50; z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143.

²⁷ SK 7/06, OTK-A 2007/9, poz. 108.

²⁸ Zob. np. wyroki TK: z 13.01.2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015/1, poz. 1; z 30.09.2014 r., SK 22/13, OTK-A 2014/8, poz. 96; z 15.04.2014 r., SK 12/13, OTK-A 2014/4, poz. 41; z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10, poz. 119.

²⁹ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja...*, t. 1, *Komentarz...*, s. 1120 i n.

³⁰ Dwie pozostałe to zapewnienie przez ustawodawcę właściwości miejscowej i rzeczowej sądu oraz obsada składów orzekających w konkretnych sprawach.

jednostki do sądu (art. 45 Konstytucji RP). W orzecznictwie przyjmuje się, że „To, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym”³¹, a ustawodawca ma co do zasady możliwość wyboru między sądem powszechnym a administracyjnym³². W konsekwencji „Nie można (...) z Konstytucji wyprowadzać, ani na podstawie jej art. 45 formułować, prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny”³³. Jednocześnie akcentuje się, że w przypadku gdy spór, w którym uczestniczy jednostka, wynika z działania administracji publicznej, prawo jednostki do sądu, wywodzone z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP, co do zasady przybiera postać prawa do sądu administracyjnego. To bowiem sąd administracyjny jest w świetle Konstytucji RP sądem właściwym do rozstrzygania tego typu sporów³⁴. Decyzja ustawodawcy o przekazaniu sprawy administracyjnej do kognicji sądu powszechnego powinna być jednak wyjątkiem od reguły i nie może być arbitralna, lecz musi znajdować uzasadnienie w potrzebie ochrony pewnych wartości³⁵. Ponadto rolą sądu powszechnego powinno być wówczas nie dokonanie kontroli działalności administracji publicznej w formach typowych dla sądów administracyjnych, lecz przejęcie sprawy do merytorycznego załatwienia³⁶.

Elementem prawa do sądu jest prawo do rozstrzygnięcia sądowego, które oznacza, że jednostka, której sprawa jest rozpatrywana w postępowaniu sądowym (przy założeniu spełnienia wymagań warunkujących skuteczne zainicjowanie tego postępowania) może oczekiwać, że rozstrzygnięcie będzie miało za przedmiot tę sprawę. Występują w tym zakresie różnice pomiędzy postępowaniem przed sądami powszechnymi a postępowaniem przed sądami administracyjnymi. Sąd powszechny w sprawie cywilnej przejmuje sprawę do merytorycznego rozstrzygnięcia. Inaczej jest w przypadku orzekania przez sądy administracyjne, które – z pewnymi wyjątkami – orzekają kasatoryjnie, czyli uchylają decyzję administracyjną, a sprawa wraca do merytorycznego załatwienia przez organ administracji. W obu przypadkach jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Jednak jak podkreśla Marcin Wiącek³⁷, ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych, określony w art. 184 Konstytucji RP, prawo do sądu nie obejmuje uprawnienia do uzyskania wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną, zastępującego decyzję czy inny akt organu administracji. Jednostka może oczekiwać od sądu uchylecia aktu niezgodnego z prawem i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji, który będzie związany oceną prawną i wskazaniem sądu. Sąd administracyjny nie posiada więc

³¹ Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002/4, poz. 50.

³² Zob. np. wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109.

³³ Postanowienie TK z 14.11.2007 r., SK 53/06, OTK-A 2007/10, poz. 139.

³⁴ Zob. wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97; wyrok TK z 27.01.2003 r., SK 27/02, OTK-A 2003/1, poz. 2.

³⁵ Por. wyrok TK z 8.10.2013 r., SK 40/12, OTK-A 2013/7, poz. 97.

³⁶ Zob. np. uchwała NSA 7 sędziów z 8.11.1999 r., OPS 12/99, ONSA 2000/2, poz. 47; uchwała NSA 7 sędziów z 23.02.2010 r., II GPS 6/09, ONSAiWSA 2010/4, poz. 56; wyrok TK z 25.07.2012 r., K 14/10, OTK-A 2012/7, poz. 83.

³⁷ Wiącek M., [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1093.

kompetencji do przejścia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka wyłącznie w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchynieniem aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji³⁸. Przekłada się to na treść uprawnień stron postępowania przed sądem administracyjnym, np. na reguły postępowania dowodowego. Sąd administracyjny nie ustala bowiem stanu faktycznego sprawy³⁹. Jednakże należy pamiętać, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne nie powinien być traktowany jako „gorszy” w porównaniu z sądami powszechnymi⁴⁰.

Powierzenie sądom powszechnym kontroli działalności administracji publicznej budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej⁴¹. Ustawodawca wprowadził tzw. procedury hybrydowe, w ramach których stronie niezadowolonej z decyzji administracyjnej przysługuje nie prawo do skargi do sądu administracyjnego, lecz prawo do skierowania sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym. *De lege lata* m.in. powierzenie sądom powszechnym orzekania w sprawach z odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez organy rentowe i decyzji wydawanych przez organy regulacyjne w dziedzinie ochrony konkurencji oraz regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego ma charakter odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 184 Konstytucji RP. We wskazanych przypadkach odwołanie przysługuje do wyspecjalizowanego sądu powszechnego, czyli SOKiK, który jednak nie jest odrębnym sądem, a wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie. Trzeba podkreślić, że ustawodawca nie jest tutaj konsekwentny, a ustalenie kognicji tego sądu wydaje się mieć charakter przypadkowy.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów to sąd cywilny. Prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji prezesa UOKiK według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego. Nie rozpatruje sprawy pod kątem legalności decyzji administracyjnej, jak to jest w przypadku sądów administracyjnych w postępowaniu sądoadministracyjnym. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Przekazanie odwołania wszczyna kontradiktoryjne postępowanie cywilne, którego celem nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy⁴². Sąd ten niewątpliwie jest sądem powszechnym, cywilnym, a nie szczególnym sądem administracyjnym⁴³.

³⁸ Por. wyrok TK z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009/7, poz. 105.

³⁹ Zob. np. wyrok NSA z 10.02.2010 r., II FSK 1772/08, LEX nr 595950; wyrok NSA z 10.02.2010 r., II FSK 1770/08, LEX nr 591827.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., P 10/10, OTK-A 2010/8, poz. 78.

⁴¹ Szerzej na ten temat 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*, t. 1, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 596 i n.

⁴² Zob. wyrok SOKiK z 7.10.2019 r., XVII AmE 245/17, LEX nr 2747774.

⁴³ Zob. C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994, s. 94.

W k.p.c. zostało uregulowanych pięć postępowań odrębnych przed SOKiK. Pierwsze z nich to postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz z zakresu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej. Zgodnie z art. 479²⁸ § 1 k.p.c. SOKiK jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji prezesa UOKiK oraz w sprawach niektórych zażaleń na jego postanowienia. Jak podkreśla Radosław Flejszar⁴⁴, w przywołanym przepisie ustawodawca wymienia jedynie kategorie spraw, natomiast wyliczenie konkretnych decyzji i postanowień znajduje się w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁴⁵. Zgodnie z art. 81 u.o.k.k. odwołanie przysługuje od każdej decyzji prezesa UOKiK. Są to m.in. decyzje o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję (art. 10 u.o.k.k.), zobowiązaniu przedsiębiorcy do wykonania zaproponowanych zobowiązań (art. 12 u.o.k.k.) wyrażeniu zgody na dokonanie koncentracji (art. 18 u.o.k.k.), zakazaniu koncentracji (art. 20 u.o.k.k.), uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone (art. 23b u.o.k.k.), zobowiązaniu przedsiębiorcy do podjęcia określonych działań (art. 23c u.o.k.k.), uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazaniu zaniechania jej stosowania (art. 26 u.o.k.k.), uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzeniu zaniechania jej stosowania (art. 27 u.o.k.k.), nałożeniu kar pieniężnych (art. 106–108 u.o.k.k.). Stosując art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁶, prezes UOKiK może wydać decyzje o treści określonej w art. 5 rozporządzenia Rady (WE) 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu⁴⁷. Również zgodnie z art. 37 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi odwołanie do SOKiK przysługuje od każdej decyzji prezesa UOKiK. Ustawa ta przewiduje w następujących sprawach wydanie: decyzji o uznaniu praktyki za nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową (art. 31), decyzji zobowiązaniowej (art. 32), decyzji o nałożeniu kar pieniężnych za naruszanie przepisów tej ustawy (art. 42–46). Jak wskazuje R. Flejszar⁴⁸, wyliczenie spraw, w których może być wszczęte postępowanie przed SOKiK, jest wyczerpujące, a sąd ten nie jest właściwy do rozpoznawania jakichkolwiek innych spraw, które mogą wynikać w związku z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Drugie postępowanie odrębne to postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Zgodnie z art. 479⁴⁶ k.p.c. SOKiK jest właściwy w sprawach odwołań

⁴⁴ R. Flejszar, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1b, *Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczykowska, Warszawa 2020, s. 175.

⁴⁵ Ustawa z 17.11.2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1773).

⁴⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁴⁷ Dz.Urz. UE L 1 z 4.01.2003 r., s. 1 ze zm.

⁴⁸ Flejszar R., [w:] *Kodeks...*, t. 1b, *Komentarz...*, s. 176.

od decyzji prezesa URE oraz zażaleń na postanowienia wydawane przez prezesa URE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne lub przepisów odrębnych. Stosownie do art. 30 ust. 2 p.e. od każdej decyzji prezesa URE służy odwołanie do SOKiK. Dotyczy to również decyzji prezesa URE wydawanych na podstawie innych ustaw, np. na podstawie art. 35d ust. 1 pkt 2 ustawy z 25.08.2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁴⁹, art. 46 ust. 2 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵⁰, art. 64 ust. 1 pkt 1 i art. 64 ust. 3 ustawy z 16.02.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁵¹, art. 3 ustawy z 20.05.2016 r. o efektywności energetycznej⁵², art. 3 ust. 2 ustawy z 14.12.2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁵³. Oznacza to jednocześnie, że w sprawach z zakresu prawa energetycznego nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego⁵⁴. Jedynie w zakresie bezczynności organu i przewlekłości postępowania pozostają właściwe sądy administracyjne⁵⁵. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest również organem wyższego stopnia w stosunku do prezesa URE w rozumieniu art. 157 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁶. Poza sferą właściwości SOKiK pozostaje więc stwierdzenie – na podstawie art. 156 k.p.a. – nieważności decyzji wydanej przez prezesa URE. To samo dotyczy wznowienia postępowania administracyjnego oraz uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 150, 154, 155 k.p.a.)⁵⁷.

Zgodnie z ustawą Prawo energetyczne odwołanie służy m.in. od decyzji prezesa URE dotyczących koncesji na wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucję oraz obrót paliwami i energią (art. 32, 33, 35, 39, 41 i 43 p.e.), a także zatwierdzenia taryfy opłat za dostarczanie paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła (art. 47 p.e.). Prezes URE rozstrzyga – na wniosek strony – w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw bądź energii, umowy o świadczenie usługi transportu gazu ziemnego, umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego oraz umowy kompleksowej, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii (art. 8 ust. 1

⁴⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1529.

⁵⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1289 ze zm.

⁵¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1281 ze zm.

⁵² Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 711.

⁵³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 602.

⁵⁴ M. Przybylska, *Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami administracji regulacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008/1, s. 40–55.

⁵⁵ Por. postanowienie NSA z 27.10.2011 r., II GSK 1536/11, LEX nr 1151659; postanowienie NSA z 21.08.2012 r., II GSK 1253/12, LEX nr 1405216.

⁵⁶ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) – dalej k.p.a.

⁵⁷ Zob. A. Cudak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 3, *Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020, s. 335 i n.

p.e.). Ponadto Prezes URE wymierza w drodze decyzji kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy (art. 56 p.e.).

Trzecim postępowaniem odrębnym jest postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty. Zgodnie z art. 479⁵⁷ k.p.c. SOKiK jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji prezesa UKE oraz zażaleń na postanowienia wydawane przez prezesa UKE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Prawo komunikacji elektronicznej, ustawy Prawo pocztowe lub przepisów odrębnych.

W zakresie trybu rozpoznawania odwołań od decyzji prezesa UKE ustawodawca wprowadził dualizm. Wprawdzie z treści art. 479⁵⁷ k.p.c. zdaje się wypływać wyłączna właściwość SOKiK do rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołań od decyzji prezesa UKE, jednak tak nie jest. Tylko decyzje wskazane w przepisie art. 440 ust. 2 p.k.e. należą do kognicji SOKiK. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁵⁸, rozpatrywanie tych spraw przez SOKiK ma źródło w ich specyfice oraz potrzebie zagwarantowania, że odwołanie zostanie rozpatrzone również merytorycznie przez organ odwoławczy w rozumieniu art. 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z 11.12.2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej⁵⁹. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub świadczącym usługi łączności elektronicznej lub udostępniającym urządzenia towarzyszące, których dotyczy dana decyzja wydana przez właściwy organ, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od zaangażowanych stron oraz od wszelkiej zewnętrznej interwencji lub presji politycznej, która mogłaby przeszkodzić mu w niezależnej ocenie zawisłych przed nim spraw. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji (...)”. Z kolei w ust. 2 wskazano, że „Jeżeli organ odwoławczy (...) nie jest organem sądowym, musi on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Ponadto w takim przypadku decyzja takiego organu musi podlegać kontroli przez organ sądowy (...)”. Państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantowania istnienia skutecznych środków odwoławczych⁶⁰. Warto zauważyć, że przepisy Prawa komunikacji elektronicznej bazują na rozwiązaniach wypracowanych już na gruncie ustawy Prawo telekomunikacyjne⁶¹. Regulacje w tym zakresie zawierał rozdział 3 działu X powoływanej ustawy (art. 206–207a)⁶². Wspomnieć należy, że w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy – Prawo telekomunikacyjne jedynie wspomniano

⁵⁸ Rządowy projekt ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, druk sejmowy nr 423, Sejm X kadencji, s. 237.

⁵⁹ Dz.Urz. UE L 321 z 17.12.2018 r., s. 36 ze zm.

⁶⁰ Szerzej na ten temat R. Frey, *Kompatybilność polskiego sądownictwa w sprawach odwołań od decyzji organów regulacyjnych z rozwiązaniami europejskimi*, [w:] *System ochrony praw człowieka pierwszej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2023, s. 860–878.

⁶¹ Ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.).

⁶² Dział ten został uchylony z dniem 10.11.2024 r. ustawą z 12.07.2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1222).

o drodze odwoławczej do sądu antymonopolowego⁶³. Nie poruszano tego tematu ani podczas pierwszego czytania tego projektu 7.05.1999 r., ani podczas drugiego czytania 28.04.2000 r.⁶⁴

W zakresie odwołań od pozostałych decyzji prezesa UKE właściwe są sądy administracyjne i należy to uznać za zasadę⁶⁵.

Ustawodawca w art. 440 ust. 2 p.k.e. zastosował dwie techniki legislacyjne. W przypadku decyzji wydawanych na podstawie powołanej ustawy wskazuje kategorie spraw, natomiast w przypadku ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wylicza przepisy stanowiące podstawę wydania decyzji. Regulacja zawarta w art. 440 ust. 2 p.k.e. stanowi wyjątek od zasady badania legalności decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne i przepis ten nie powinien być interpretowany w sposób rozszerzający⁶⁶. Aby stwierdzić, czy sprawa z wniesionego odwołania podlega kognicji sądu powszechnego, czy też administracyjnego, należy prawidłowo określić jej przedmiot, ponieważ tylko poprawna identyfikacja w tym zakresie pozwoli na zastosowanie właściwej drogi postępowania⁶⁷.

Odwołanie do sądu powszechnego przysługuje od decyzji wydanych na podstawie przepisów p.k.e. w sprawach: o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, o której mowa w art. 203 p.k.e.; nałożenia, zmiany lub uchylecia obowiązków regulacyjnych, o których mowa w art. 200 ust. 4 p.k.e. („Przez obowiązek regulacyjny rozumie się obowiązek, o którym mowa w art. 211, art. 212, art. 214–216, art. 217 ust. 1, art. 220 ust. 2, art. 221, art. 223, art. 225 lub art. 236” p.k.e.); nałożenia, uchylecia, zmiany lub utrzymania obowiązków dostępowych symetrycznych, o których mowa w art. 176 ust. 1 p.k.e. („Przez obowiązek dostępowy symetryczny rozumie się obowiązek nałożony przez Prezesa UKE, o którym mowa w art. 177 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 ust. 1 oraz art. 180” p.k.e.). Odwołanie do SOKiK przysługuje także w sprawach nałożenia kar przez prezesa UKE. Ponadto kognicja tego sądu obejmuje odwołania od decyzji, w których prezes UKE nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 433 ust. 4 p.k.e.), nakazuje zaprzestanie lub opóźnienie świadczenia usługi komunikacji elektronicznej, której dalsze świadczenie mogłoby prowadzić do znaczącej szkody dla konkurencji, do czasu wypełnienia obowiązków w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (art. 433 ust. 5 p.k.e.), zakazuje podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności polegającej na świadczeniu usług komunikacji

⁶³ Rządowy projekt ustawy – Prawo telekomunikacyjne, druk sejmowy nr 943, Sejm III kadencji, s. 101, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/943/\\$file/943.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/943/$file/943.pdf) (dostęp: 15.01.2026 r.).

⁶⁴ Por.: wypowiedź Ministra Łączności Macieja Srebro, Sejm III kadencji, posiedzenie nr 49, 2. dzień (7.05.1999 r.), pkt 19 porządku dziennego, Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy Prawo telekomunikacyjne (druk nr 943); wypowiedź posła sprawozdawcy Karola Działoszyńskiego, Sejm III kadencji, posiedzenie nr 76, 2. dzień (28.04.2000 r.), pkt 18 porządku dziennego, Sprawozdanie Komisji Transportu i Łączności o rządowym projekcie ustawy Prawo telekomunikacyjne (druki nr 943 i 1855), <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> (dostęp: 15.01.2026 r.).

⁶⁵ Cudak A., [w:] *Kodeks...*, t. 3, *Komentarz...*, s. 365.

⁶⁶ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 6.05.2008 r., VI SA/Wa 266/08, LEX nr 515626; postanowienie NSA z 23.09.2010 r., II GSK 970/10, LEX nr 742967.

⁶⁷ Postanowienie NSA z 12.10.2011 r., II GSK 1086/10, LEX nr 1070207.

elektronicznej na okres od roku do 3 lat, cofa pozwolenie radiowe, zmienia lub cofa rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydział zasobów numeracji (art. 433 ust. 6 p.k.e.). Sąd powszechny jest również właściwy w przypadku odwołań od następujących decyzji:

- decyzje w sprawie udostępniania zasobów numeracji (art. 164 ust. 4 p.k.e.);
- decyzje w sprawie przydziału, odmowy przydziału lub cofania przydziału znaków identyfikujących abonenta oraz ich udostępniania lub odmowy udostępnienia (art. 166 p.k.e.);
- decyzje w sprawie określenia warunków dostępu telekomunikacyjnego (art. 174 ust. 1 p.k.e.);
- decyzje rozstrzygające spór dotyczący dostępu telekomunikacyjnego (art. 182 ust. 1 p.k.e.);
- decyzje w sprawie zmiany umowy o dostępie telekomunikacyjnym lub decyzji rozstrzygającej spór o dostęp telekomunikacyjny (art. 188 p.k.e.);
- decyzje obszarowe (art. 192 p.k.e.);
- decyzje w sprawie określenia rynku właściwego (art. 202 ust. 1 p.k.e.);
- decyzje w sprawie ustalenia wysokości opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego (art. 218 ust. 3 i 5 p.k.e.);
- decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym oraz zmiany oferty ramowej (art. 222 p.k.e.);
- decyzje w sprawie zatwierdzenia powiadomienia o zamiarze migracji z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi (art. 233 ust. 1 p.k.e.);
- decyzje w sprawie uchylecia obowiązków regulacyjnych w zakresie dostępu telekomunikacyjnego do sieci miedzianej lub infrastruktury niezbędnej do eksploatacji sieci miedzianej (art. 234 p.k.e.);
- decyzje, w ramach których prezes UKE zgłasza sprzeciw odnośnie projektów informacji przedumownych i zobowiązuje przedsiębiorcę komunikacji elektronicznej do przedstawienia poprawionych informacji (art. 237 ust. 2 p.k.e.);
- decyzje zatwierdzające szczegółowe warunki regulacyjne albo odmawiające zatwierdzenia tych warunków (art. 240 p.k.e.);
- decyzje odmawiające zatwierdzenia propozycji zobowiązań (art. 244 p.k.e.);
- decyzje zatwierdzające propozycję zobowiązań w całości lub w części oraz decyzje przedłużające okres obowiązywania tych decyzji (art. 247 ust. 1 i 3 p.k.e.);
- decyzje rozstrzygające spór odnośnie wspólninwestycji (art. 255 p.k.e.);
- decyzje, w których prezes UKE wydaje publiczne ostrzeżenie wskazujące osobę odpowiedzialną za naruszenie prawa oraz charakter tego naruszenia albo zakazuje dostawcy usług komunikacji elektronicznej wykonywania działalności telekomunikacyjnej na okres do 5 lat (art. 284 ust. 5 p.k.e.);
- decyzje zakazujące dostawcy usług komunikacji elektronicznej zawierania z abonentem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej w formie dokumentowej (art. 295 ust. 5 p.k.e.);
- decyzje rozstrzygające spór odnośnie udostępniania przez dostawcę usługi komunikacji głosowej innym dostawcom usługi komunikacji głosowej niezbędnych

danych do celów prowadzenia spisów abonentów i informacji o numerach (art. 333 ust. 2 p.k.e.);

- decyzje, w których prezes UKE znosi w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego nieposiadającego znaczącej pozycji na rynku dostarczania systemów dostępu warunkowego obowiązek oferowania usług technicznych umożliwiających odbiór cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych za pomocą dekodowników zainstalowanych w sieciach lub u abonentów (art. 408 p.k.e.).

Do kognicji SOKiK należą także sprawy odwołań od decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Są to decyzje w sprawie:

- zgody na świadczenie usług dostępu do internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa (art. 7 ust. 1 u.w.r.u.s.t.);
- dostępu telekomunikacyjnego (art. 13 ust. 2 u.w.r.u.s.t.);
- określenia warunków dostępu do infrastruktury technicznej (art. 18 ust. 3 u.w.r.u.s.t.);
- dostępu do infrastruktury technicznej (art. 22 ust. 1 u.w.r.u.s.t.);
- sporów między operatorem sieci a operatorem wnioskującym o udostępnienie informacji dotyczącej infrastruktury technicznej na obszarze, na którym przedsiębiorca planuje realizować szybką sieć telekomunikacyjną lub o umożliwienie dokonania inspekcji określonych elementów infrastruktury technicznej w miejscu, w którym ona się znajduje (art. 25d ust. 1 u.w.r.u.s.t.);
- dostępu przedsiębiorców telekomunikacyjnych do infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, wybudowanej ze środków publicznych i zmiany treści umowy o dostępie (art. 27 ust. 1 u.w.r.u.s.t.);
- zapewnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostępu do nieruchomości, w tym do budynku (art. 30 ust. 1, 1a i 3 oraz art. 33 u.w.r.u.s.t.);
- określenia warunków zapewnienia dostępu (art. 35a ust. 3 u.w.r.u.s.t.).

W przypadku ustawy Prawo pocztowe do kognicji SOKiK przekazane zostały tylko decyzje o nałożeniu kary pieniężnej (art. 129 ust. 2 tej ustawy). W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych brak jest informacji odnośnie *ratio legis* podziału kognicji między SOKiK i sądami administracyjnymi w tych sprawach⁶⁸.

Czwarte postępowanie odrębne to postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego. Zgodnie z art. 479⁶⁸ k.p.c. SOKiK jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji prezesa UTK oraz zażaleń na postanowienia wydawane przez prezesa UTK w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym lub przepisów odrębnych.

Podobnie jak w przypadku odwołań od decyzji prezesa UKE ustawodawca przewiduje dualizm w zakresie możliwości zaskarżenia decyzji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy

⁶⁸ Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, druk sejmowy nr 2546, Sejm VI kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/E66946D6693A2B2FC125767F0047BEFD/\\$file/2546.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/E66946D6693A2B2FC125767F0047BEFD/$file/2546.pdf) (dostęp: 18.01.2026 r.).

o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który ukształtował opisany dualizm kognicyjny, zwrócono uwagę, że „Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w ramach postępowania administracyjnego wydaje stosowne decyzje lub postanowienia. W świetle przepisów kpa (...) od decyzji wydanych przez centralny organ administracji rządowej nie służy odwołanie, jedynie strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po wyczerpaniu w/w środków odwoławczych, strona może wnieść skargę na decyzję Prezesa do Naczelnego Sądu Administracyjnego (...).

Od tej zasady przewidziano w ustawie kilka wyjątków (...). Na niektóre decyzje lub postanowienia nie służy skarga do NSA, natomiast strona ma prawo wniesienia stosownego odwołania do sądu antymonopolowego.

Tak więc postępowanie w sprawie odwołań od tych decyzji toczyć się będzie według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Powyższa zasada jest aktualna w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i ochrony interesów konsumentów (...) oraz energetyki, a w świetle założeń niniejszej ustawy, zakres ten ma być rozszerzony o sprawy dotyczące transportu kolejowego⁶⁹.

Podczas pierwszego i drugiego czytania nie odniesiono się do kwestii sądu antymonopolowego⁷⁰.

Odwołanie do SOKiK przysługuje od enumeratywnie wymienionych w art. 13b ust. 2 u.t.k. decyzji prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach:

1. przydzielenia zdolności przepustowej (art. 29e ust. 3 u.t.k.);
2. wykorzystania zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej (art. 30d ust. 3 u.t.k.);
3. sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej (art. 33 ust. 15 u.t.k.);
4. nałożenia kary pieniężnej (art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3 u.t.k.).

Pozostałe decyzje prezesa UTK niewymienione w art. 13b ust. 2 u.t.k. mogą być zaskarżane na drodze administracyjnej.

⁶⁹ Rządowy projekt ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2089, Sejm III kadencji, uzasadnienie, s. 6-7, <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2089.htm> (dostęp: 15.01.2026 r.).

⁷⁰ Por.: wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Witolda Chodakiewicza, Sejm III kadencji, posiedzenie nr 84, 2. dzień (26.07.2000 r.), Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2089); wypowiedź posła sprawozdawcy Bogusława Liberadzkiego, Sejm III kadencji, posiedzenie nr 88, 2. dzień (12.10.2000 r.), Sprawozdanie komisji nadzwyczajnej - Komisji Prawa Europejskiego o rządowym projekcie ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 2089, 2089-A i 2229), <https://orka2.sejm.gov.pl/Debate3.nsf> (dostęp: 15.01.2026 r.).

Ostatnie postępowanie odrębne przed SOKiK stanowi postępowanie w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego. Zgodnie z art. 479⁷⁹ k.p.c. SOKiK jest właściwy w sprawach: odwołań od decyzji, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁷¹, organu regulacyjnego, o którym mowa w art. 27a ust. 1 u.z.z.w., oraz zażaleń na postanowienia organu regulacyjnego, o których mowa w art. 27e ust. 3 u.z.z.w. Organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Wskazać należy na pomieszenie pojęć, bowiem ustawodawca nazywa organem regulacyjnym podmiot, który jest organem regulującym. W tym miejscu należy odwołać się do prób definicji administracji regulującej i organów regulacyjnych. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na takie aspekty jak niezależność organów, dysponowanie określonymi instrumentami prawnymi, stosowanymi w celu rozwoju konkurencji⁷². Istotnymi elementami regulacji są następujące kategorie: uznanie regulacyjne, określony rynek czy polityka sektorowa⁷³. W ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków brakuje takich elementów. Zadaniem dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest kształtowanie stawek i opłat, a nie podejmowanie działań w celu budowy konkurencji. W tym przypadku ciężko również wskazać rynek usług wodnych, czy też możliwości konkurowania na nim. Odwołanie do SOKiK przysługuje w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a także w sprawach dotyczących odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Pozostałe decyzje i postanowienia organu regulacyjnego, w tym w przedmiocie zatwierdzania taryf (art. 24b u.z.z.w.) oraz kar pieniężnych, o których mowa w art. 29 u.z.z.w., są zaskarżalne na drodze administracyjnej (art. 27c u.z.z.w.). Brakuje jednak uzasadnienia takiego rozwiązania⁷⁴.

Niewątpliwie organem nadzorczym o uprawnieniach regulacyjnych jest natomiast prezes ULC, lecz ustawodawca nie przekazał spraw odwołań od jego decyzji do kognicji SOKiK.

Komisja Nadzoru Finansowego oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stanowią nietypowe organy regulacyjne. Ustawodawca nie poddał kognicji SOKiK odwołań od decyzji KNF. Specyficznie natomiast wygląda sytuacja odwołań od decyzji przewodniczącego KRRiT, bowiem właściwy jest sąd powszechny, ale nie

⁷¹ Ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 757) – dalej u.z.z.w.

⁷² M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, s. 20 i n.

⁷³ Zob. W. Hoff, *Prawny...*, s. 77 i n.

⁷⁴ Zob. 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. 37–49.

SOKiK, tylko wydział gospodarczy⁷⁵. Zgodnie z przepisem art. 56 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji od decyzji przewodniczącego KRRiT wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53–54 wskazanej ustawy służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. Sąd ten jest właściwy w przypadku odwołań od decyzji nakazujących „zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej, dostawcę platformy udostępniania wideo lub podmiot dokonujący zmiany, modyfikacji lub innych naruszeń integralności usługi medialnej” (art. 10 ust. 4 tej ustawy) oraz od decyzji w sprawie wymierzania kar pieniężnych. W przypadku innych decyzji właściwy jest sąd administracyjny.

5. Zakończenie

Dokonany w niniejszym opracowaniu przegląd rozwiązań prawnych w zakresie możliwości odwołania od decyzji organów regulacyjnych wskazuje na brak myśli przewodniej w zakresie kształtowania kognicji SOKiK. W przypadku odwołań od decyzji prezesów UOKiK i URE ustawodawca przyjął jego właściwość dla wszystkich odwołań od ich decyzji. W przypadku natomiast decyzji prezesów UKE oraz UTK wprowadzony został dualizm – dla części odwołań od decyzji właściwy jest SOKiK, dla większości jednak sądy administracyjne. Taki stan należy ocenić negatywnie, bowiem prowadzi on do dualizmu kontroli decyzji organu regulacyjnego, dokonywanej na podstawie odmiennych zasad, co może prowadzić do rozbieżnych ocen⁷⁶. Poza właściwością SOKiK pozostają decyzje wydawane przez KNF oraz prezesa ULC. Natomiast w przypadku odwołań od decyzji przewodniczącego KRRiT istnieje dualizm, a ponadto właściwy jest inny wydział Sądu Okręgowego w Warszawie. Na dodatek kognicją SOKiK objęte zostały odwołania od jednej kategorii decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a nie są nią objęte decyzje wymierzające kary pieniężne.

Przekazanie sądom powszechnym w ramach postępowania cywilnego kontroli szeregu aktów administracyjnych rodzi wiele ustrojowych i praktycznych trudności, których omawianie przekracza ramy opracowania⁷⁷. Trudności te wynikają z niedostosowania postępowania cywilnego, nastawionego co do zasady na rozstrzyganie sporów z zakresu prawa prywatnego, do weryfikacji aktów o charakterze publiczno-prawnym.

Niewątpliwie taka konstrukcja właściwości sądów powszechnych godzi w zasadę równości sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP. Brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania przedsiębiorców w zależności od tego, który organ regulacyjny

⁷⁵ Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do sądu gospodarczego*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022, s. 245–252 i powołana tam literatura.

⁷⁶ Por. A. Cudak, [w:] *Kodeks...*, t. 3, *Komentarz...*, s. 364 i n.

⁷⁷ Szerzej z perspektywy procesu cywilnego: np. K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 7, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 176 i n.; z perspektywy prawa i procesu administracyjnego: R. Stankiewicz, [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 7, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 159. Zob. także S. Gronowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 15, red. M. Kepiński, Warszawa 2013, s. 1195–1196.

wydaje decyzję w sprawie⁷⁸. Pojawiają się także wątpliwości dotyczące rzeczywistej realizacji prawa do sądu, rozumianego nie formalnie, ale materialnie – jako sądu właściwego.

Jednym z najdalej idących ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej są koncesje. Pośród organów regulacyjnych, udzielających ich w drodze decyzji, znajdują się: prezes URE, prezes ULC, przewodniczący KRRiT. Odwołanie od tych decyzji przysługuje do SOKiK (od decyzji prezesa URE) albo do sądu administracyjnego (od decyzji prezesa ULC i decyzji przewodniczącego KRRiT). Trudno dociec, dlaczego tylko w przypadku odwołania od decyzji prezesa URE wymaga to merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd.

Za konieczne należy uznać ujednoczenie kognicji sądów w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji organów regulacyjnych. Co do zasady powołane do kontroli działalności administracji są sądy administracyjne. W przypadku odstępstwa od tej zasady winna ona mieć uzasadnienie w specyfice danej sprawy, która przemawia nie za przeprowadzeniem kontroli postępowania administracyjnego, ale merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy. Jeżeli zatem ustawodawca uznał za wskazaną kognicję SOKiK w sprawach koncesji wydawanych przez prezesa URE, to także odwołania od koncesji wydawanych przez inne organy powinny podlegać ocenie merytorycznej sprawowanej przez sądy powszechne. Innym rozwiązaniem byłaby zmiana modelu orzekania przez sądy administracyjne z kasacyjnego na merytoryczny.

Bibliografia

1. Bąkowski T., *Prawotwórstwo organów administracji publicznej w świetle prawa do dobrej administracji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
2. Bernatek-Zaguła I., *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2012, z. 3.
3. Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
4. Cudak A., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 3, *Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020.
5. Flejszar R., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1b, *Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.
6. Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, *Państwo i Prawo* 2003, z. 12.
7. Frey R., *Kompatybilność polskiego sądownictwa w sprawach odwołań od decyzji organów regulacyjnych z rozwiązaniami europejskimi*, [w:] *System ochrony praw człowieka pierwszej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, t. 1, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2023.

⁷⁸ Zob. R. Frey, E. Malecka, *Właściwość rzeczowa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022/4(68), s. 241–252.

8. 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*, t. 1, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020.
9. Frey R., Małecka E., *Właściwość rzeczowa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2022, nr 4(68).
10. Frey R., *Odwolanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do sądu gospodarczego*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022.
11. 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.
12. Gil A., Swora M., *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2005, nr 4.
13. Gronowski S., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 15, red. M. Kępiński, Warszawa 2013.
14. Grzegorzczak P., Weitz K., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
15. Grzybowski M., *Prawnoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 3.
16. Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
17. Hoff W., *Recepcja pojęcia organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, *Państwo i Prawo* 2005, nr 8.
18. Jędrzejewski T., *Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi*, *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie* 2013, nr 9.
19. Kamiński M., *O pojęciu skutku prawnego decyzji administracyjnej*, *Państwo i Prawo* 2005, nr 11.
20. Kamiński M., Romańska M., *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, *Przegląd Sądowy* 2008, nr 4.
21. Kamiński M., *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienia ich skuteczności intertemporalnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 5.
22. Kiczka K., *Administracja gospodarcza w warunkach Unii Europejskiej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2015, nr 3661.
23. Kiełkowski T., *Podstawa prawna odmownej decyzji administracyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2013, nr 1.
24. Kober M., *Umowa cywilnoprawna czy decyzja administracyjna*, *Casus* 2006, nr 4.
25. Kosikowski C., Ławicki T., *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994.
26. 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.

27. Majczak P., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, Ius Novum 2016, nr 4.
28. Mańka D., *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, *Studia Iuridica* 2018, t. 77, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.1867>.
29. Nowak B., *System Regulacji Energetyki – niezależny organ regulacyjny w kontekście trzeciego pakietu energetycznego*, *Studia Europejskie* 2010, nr 3.
30. Przybylska M., *Zasada dwuinстанcyjności w postępowaniu przed organami administracji regulacyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 1.
31. Przywora B., *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.
32. Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Warszawa, 20–21 września 2001 r. Referaty i głosy w dyskusji*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003.
33. Stahl M. [red.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
34. Stankiewicz R., [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 7, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013.
35. Stelmasiak J., Stefaniuk M., *Nietypowe zewnętrzne akty administracyjne*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
36. Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
37. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
38. Terejko E., *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 2014, nr 2.
39. Weitz K., Gajda-Roszczyńska K., [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 7, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013.
40. Wiącek M., [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
41. Wierzbowski M., *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2014, z. 2.
42. Ziemiński K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.