



## Monika Woźniak-Cichuta

Autorka jest doktorantką w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego i prawniczką w kancelarii prawnej Clifford Chance (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7000-1365>).

# Badanie przez sądy krajowe niezależności organu ochrony konkurencji – uwagi na tle wyroku Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej

**Słowa kluczowe:** kontrola sądowa, niezależność organu ochrony konkurencji, prawo konkurencji, pytanie prejudycjalne, Trybunał Sprawiedliwości, zasada lojalnej współpracy, zasada państwa prawa

Problematyka sądowej kontroli niezależności krajowych organów ochrony konkurencji, w tym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przybiera na znaczeniu. Debata wokół tematyki niezależności organu jest wywoływana m.in. poprzez szerszą dyskusję na temat praworządności, nad którą w ostatnich latach pochyłał się Trybunał Sprawiedliwości<sup>1</sup>. W tym zakresie szczególne znaczenie dla systemu prawa ochrony konkurencji ma wyrok Sądu w sprawie T-791/19, Sped-Pro<sup>2</sup>, w którym Sąd nakazał Komisji Europejskiej zbadanie kwestii niezależności Prezesa UOKiK, czego KE nie zrobiła w sposób wyczerpujący na etapie przedsądowym. Artykuł przedstawia problematykę badania przez sądy krajowe niezależności organu ochrony konkurencji. Dotychczas tego typu analiza nie była przeprowadzana przez polskie sądy. Powstaje pytanie, czy wyrok T-791/19, Sped-Pro, powinien wpłynąć na praktykę sądów krajowych w kontekście analizy kwestii niezależności Prezesa UOKiK.

### 1. Wprowadzenie

Problematyka sądowej kontroli niezależności krajowych organów ochrony konkurencji, w tym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przybiera na znaczeniu. Debata wokół tematyki niezależności organów jest wywoływana m.in. przez szerszą dyskusję na temat praworządności, nad którą

w ostatnich latach pochyłał się Trybunał Sprawiedliwości<sup>3</sup>. Komponentem zasady państwa prawa są m.in. niezależne organy administracji i sądowa kontrola wydawanych przez nie aktów prawnych<sup>4</sup>. System prawa unijnego opiera się na konstytucyjnych wartościach wspólnych państwom członkowskim. Wartości Unii Europejskiej są realizowane przez państwa członkowskie na dwóch poziomach: krajowym (poszanowanie wartości konstytucyjnych) oraz unijnym (wykonywanie zobowiązań traktatowych)<sup>5</sup>. Wzajemne poszanowanie między

1 Zob. np. wyrok TS z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej EU:C:2021:596 – dalej wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:531 – dalej C-619/18, Komisja przeciwko Polsce; wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, EU:C:2018:586 – dalej wyrok C-216/18 PPU, LM; wyrok TS z 17.04.2018 r., C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska), EU:C:2018:255 – dalej wyrok C-441/17, Komisja przeciwko Polsce; wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117 – dalej C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

2 Wyrok Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2022:67 – dalej wyrok T-791/19, Sped-Pro.

3 Zob. np. wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-216/18 PPU, LM; wyrok C-441/17, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

4 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law. Study No. 512/2009*, 4.04.2011 r., <https://rm.coe.int/1680700a61&usq=> (dostęp: 16.06.2022 r.); komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, COM(2014) 158 final.

5 A. Wentkowska, J. Barcik, *Prawo Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 71–78.

państwami członkowskimi nie występuje bez stale potwierdzonego wzajemnego zaufania między nimi<sup>6</sup>. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>7</sup>, którego elementem jest zasada państwa prawa, ma charakter normatywny, a państwa członkowskie są obowiązane realizować wymienione w nim wartości<sup>8</sup>.

Obecny kryzys rządów prawa podważa nie tylko integrację polityczną w Unii Europejskiej, lecz także zagraża traktatowym swobodom i prawom podstawowym<sup>9</sup>. Osłabienie praworządności nie pozostaje bez znaczenia również dla prawa konkurencji<sup>10</sup>. Istotę prawa konkurencji kształtują instytucje<sup>11</sup>, tj. organy ochrony konkurencji i sądy, które kontrolują ich działania<sup>12</sup>. W tym zakresie szczególne znaczenie może mieć wyrok w sprawie T-791/19, Sped-Pro, w którym Sąd nakazał Komisji Europejskiej zbadać kwestię niezależności Prezesa UOKiK, do czego KE odniosła się na etapie przedsądowym jedynie pobieżnie. Pełna i skuteczna kontrola sprawowana przez sąd nad indywidualnym rozstrzygnięciem Prezesa UOKiK jest wymogiem stawianym przez art. 2 w zw. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>13</sup> i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>14</sup> (i wynikającej z nich zasady prawa do sprawiedliwego procesu).

Z istoty swojego funkcjonowania organy ochrony konkurencji są w jakimś stopniu ograniczone przez bodźce społeczno-ekonomiczne w realizacji swoich zadań (np. naciski grup interesu, media). Ogranicza je również sam aparat państwowy, który jest źródłem mandatu organu oraz jego budżetu<sup>15</sup>. Organ ochrony konkurencji, który jest całkowicie autonomiczny, np. źródło jego finansowania nie zależy od aparatu państwowego, może zostać odizolowany od decyzji politycznych, które kształtują proces konkurencyjny<sup>16</sup>. Z tego względu kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia gwarancji procesowych, praw podstawowych, zasady państwa prawa w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji, ma kontrola sądowa decyzji organu<sup>17</sup>. Kontrola sądowa decyzji organu ochrony konkurencji zapewnia,

że ten organ pozostaje w granicach określonych przez prawo i ogranicza prawdopodobieństwo nadużycia przez niego władzy<sup>18</sup>. Artykuł podejmuje rozważania, czy komponentem tej pełnej i skutecznej kontroli sprawowanej przez sądy krajowe jest także badanie niezależności organu ochrony konkurencji. Dotychczas tego typu analiza nie była przeprowadzana przez polskie sądy, mimo że jako sądy unijne są one zobowiązane do zapewniania realizacji zasady państwa prawa. Powstaje pytanie, czy wyrok T-791/19, Sped-Pro, powinien wpłynąć na praktykę sądów krajowych w kontekście analizy kwestii niezależności Prezesa UOKiK.

## 2. Wyrok T-791/19, Sped-Pro, jako dyrektywa badania niezależności organu ochrony konkurencji

Wyrok T-791/19, Sped-Pro, jest wynikiem zaskarżenia przez spółkę Sped-Pro S.A., świadcząca usługi spedycyjne, działań PKP Cargo S.A., w której głównym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. W dniu 4.11.2016 r. Sped-Pro złożyła skargę do Komisji Europejskiej, zarzucając PKP Cargo nadużycie pozycji dominującej na rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce (udział rynkowy PKP Cargo wynosił ok. 50%). Sped-Pro wskazywała, że PKP Cargo odmówiła udzielenia Sped-Pro dostępu do kluczowej infrastruktury (*essential facility*) na niedyskryminujących warunkach. Ponadto, jak wyjaśniała Sped-Pro, postępowanie ma co najmniej potencjalny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, gdyż świadczone przez PKP Cargo usługi dotyczą również eksportu i importu oraz tranzytu przez Polskę.

Jedną z uwag podnoszonych przez Sped-Pro co do zasadności zajęcia się sprawą przez KE dotyczyła tego, że praworządność w Polsce jest zagrożona i w związku z tym skierowanie skargi przez Komisję do Prezesa UOKiK nie zapewnia właściwego poziomu ochrony jego praw. Zdaniem Sped-Pro, biorąc pod uwagę systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawa w Polsce, a zwłaszcza brak niezależności polskiego organu ochrony konkurencji i niezawisłości sądów krajowych właściwych w tym zakresie, Komisja była właściwa do rozpatrzenia skargi. Sped-Pro wskazywała nie tylko na fakt podporządkowania Prezesa UOKiK władzy wykonawczej, lecz także, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (powołane do kontroli zgodności z prawem decyzji Prezesa UOKiK) nie dysponowały wszelkimi niezbędnymi gwarancjami niezawisłości<sup>19</sup>.

Sped-Pro wymieniała wiele faktów, które mogłyby wzbudzać wątpliwości co do niezależności Prezesa UOKiK wobec PKP Cargo. Po pierwsze, Prezes UOKiK jest w pełni zależny od władzy wykonawczej, ponieważ jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów i ustawa nie określa czasu trwania jego kadencji ani przyczyn jego odwołania. Po drugie, PKP S.A., będąca spółką dominującą PKP Cargo, jest jednym z fundatorów Polskiej Fundacji Narodowej, której celem jest obrona i promowanie, w drodze kampanii medialnych, reformy systemu sądownictwa w Polsce.

W decyzji z 12.08.2019 r. KE odrzuciła skargę Sped-Pro, wskazując m.in., że argumenty w Sped-Pro w zakresie

6 Zob. P. Cramér, *Reflections on the Roles of Mutual Trust in EU Law* [w:] *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, red. M. Dougan, S. Currie, Oxford 2009, s. 43–63.

7 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

8 L. Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law': *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, „European Constitutional Law Review” 2010/3, s. 375–376; zob. też art. 49 TUE, zgodnie z którym przestrzeganie wartości wymienionych w art. 2 TUE jest warunkiem przystąpienia do Unii Europejskiej.

9 K.L. Scheppele, D. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, „Yearbook of European Law” 2020, t. 39, s. 119.

10 Zob. M. Bernatt, *The double helix of rule of law and EU competition law: An appraisal*, „European Law Journal” 2022/1–3, s. 148–166.

11 Zob. W.E. Kovacic, *The Institutions of Antitrust Law: How Structure Shapes Substance*, „Michigan Law Review” 2012/6, s. 1044.

12 M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, Cambridge 2022, s. 66.

13 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

14 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

15 G. Monti, *Independence, Interdependence and Legitimacy: The EU Commission, National Competition Authorities, and the European Competition Network*, „EUI Law” 2014/1, s. 2.

16 W.E. Kovacic, D.A. Hyman, *Competition Agency Design: What's on the Menu?*, „GW Law Faculty Publications & Other Works” 2012/135, s. 6.

17 Odnośnie do kontroli sądowej decyzji organu ochrony konkurencji, zob. np. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2015, s. 577–578.

18 M. Bernatt, *Populism...*, s. 106.

19 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 72.

praworządności zawierają „wyłącznie niepoparte dowodami domniemania. W szczególności fakt, że prezes UOKiK wyznaczony jest przez premiera, nie przesądza o braku niezależności decyzji UOKiK wobec PKP Cargo”<sup>20</sup>. Komisja nawiązała przy tym, przez analogię, do dwustopniowego testu sformułowanego w wyroku C-216/18 PPU, LM, zgodnie z którym niezależność sądów należy badać w aspekcie zewnętrznym (systemowym) oraz wewnętrznym (rzeczywistego zagrożenia brakiem niezależności w okolicznościach danej sprawy)<sup>21</sup>. Komisja stwierdziła więc, że Sped-Pro nie wykazała, iż istnieje rzeczywiste zagrożenie dla niezależności Prezesa UOKiK wobec PKP Cargo.

W wyniku wniesienia przez Sped-Pro skargi na decyzję AT.40459, Sped-Pro, 9.02.2022 r. Sąd uchylił tę decyzję i przekazał sprawę Komisji do ponownego rozpoznania. Sąd, odnosząc się do dorobku orzeczniczego TS w zakresie praworządności<sup>22</sup> oraz zasad ogólnych prawa europejskiego (m.in. zasady państwa prawa, wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy), stwierdził w szczególności, że Komisja, jeszcze przed odrzuceniem skargi ze względu na brak interesu Unii Europejskiej, powinna upewnić się, że organy krajowe będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa składającego skargę<sup>23</sup>.

Tymczasem, zdaniem Sądu, Komisja nie zbadała w sposób konkretny i szczegółowy argumentów przedstawionych przez Sped-Pro co do ryzyka braku niezależności Prezesa UOKiK wobec PKP Cargo i nie odpowiedziała, czy w sprawie istniały podstawy do uznania, że Sped-Pro byłoby narażone na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw w razie badania sprawy przez Prezesa UOKiK<sup>24</sup> (aspekt wewnętrzny testu LM).

Co istotne, w wyroku T-791/19, Sped-Pro, Sąd nie przesądził, że Prezes UOKiK nie jest niezależny. Sąd nie podjął tego typu oceny, pozostawiając jej przeprowadzenie samej KE, gdyż zgodnie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>25</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje jedynie legalność decyzji Komisji.

Analiza wyroku T-791/19, Sped-Pro, może prowadzić do (co najmniej) dwóch rozbieżnych interpretacji.

Interpretacja wąska wskazywałaby, że wyrok T-791/19, Sped-Pro, nie wprowadza standardu badania niezależności organu ochrony konkurencji, a jest tylko wyrazem poprawnie dokonanej kontroli formalnej decyzji KE. Sąd jedynie nakazał Komisji odniesienie się do wszystkich stawianych przez Sped-Pro zarzutów, w tym zarzutów dotyczących braku niezależności Prezesa UOKiK, do czego Komisja, jako organ administracyjny, była zobligowana: „Zwięzłe uzasadnienie przedstawione w tym zakresie w zaskarżonej decyzji nie pozwala ani skarżącej na poznanie powodów, dla których Komisja odrzuciła przedstawione przez nią konkretne poszlaki [...], ani Sądowi na przeprowadzenie skutecznej kontroli zgodności tej decyzji z prawem”<sup>26</sup>.

Natomiast interpretacja szeroka wskazywałaby, że wyrok T-791/19, Sped-Pro, potwierdza wymóg zachowania niezależności organu ochrony konkurencji i obowiązek badania tej niezależności w postępowaniu w zakresie ochrony konkurencji: „zgodnie z orzecznictwem [...] Komisja powinna była ocenić w sposób konkretny i dokładny, w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez skarżącą oraz udzielonych przez nią ewentualnie informacji, czy w okolicznościach niniejszej sprawy istniały poważne i sprawdzone podstawy, by uznać, iż skarżąca byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe”<sup>27</sup>.

Stosowanie wykładni systemowej wyroku T-791/19, Sped-Pro, biorąc pod uwagę m.in.: 1) przepisy prawa unijnego i międzynarodowego (art. 2 w zw. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP i art. 6 EKPC), 2) zasady prawa unijnego (m.in. zasady państwa prawa, wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania, lojalnej współpracy i skuteczności) oraz 3) orzecznictwo TS w zakresie praworządności<sup>28</sup>, skłaniałoby do przyjęcia szerokiej interpretacji tego wyroku. Z zasad ogólnych prawa unijnego, wywodzących się z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, a także z postanowień traktatowych, m.in. art. 2 w zw. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP, wynika, że sądy krajowe, jako sądy unijne, są obowiązane urzeczywistniać zasadę państwa prawa i skutecznej ochrony sądowej. Organ ochrony konkurencji, mimo że są organami o charakterze niesądowniczym, również powinny działać zgodnie z zasadą państwa prawa, co wyjaśnię poniżej, zaś warunkiem realizacji przez organy ochrony konkurencji tej zasady jest m.in. ich niezależność – wymóg zachowania niezależności przez te organy wynika wprost z prawa Unii. Spełnienie tego warunku powinno podlegać ocenie sądu krajowego stosującego zasadę państwa prawa, a także zasadę skutecznej ochrony sądowej. Zasady te wymagają, aby sąd krajowy ocenił, czy organ ochrony konkurencji (w sytuacji stosowania prawa Unii) spełnia wymogi wynikające z prawa Unii, w tym wymóg niezależności.

Zasada państwa prawa, jako zasada ogólna prawa unijnego<sup>29</sup>, powinna być urzeczywistniana w każdym akcie prawa oraz stosowania prawa, w tym w decyzjach administracyjnych (w sytuacji objętej prawem Unii)<sup>30</sup>. Organ ochrony konkurencji stosują bowiem prawo Unii<sup>31</sup>, w tym są związane standardami wynikającymi z Karty. Jak wskazuje art. 51 KPP, organy ochrony konkurencji, jako organy administracji (będące elementem aparatu władzy publicznej państw członkowskich), są adresatami Karty w zakresie, w jakim stosują prawo Unii<sup>32</sup>. Powinny więc zapewniać gwarancje z niej wynikające.

27 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 104.

28 Zob. np. wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-216/18 PPU, LM; wyrok C-441/17, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

29 Wyrażona art. 2 TUE.

30 Na temat relacji zasady państwa prawa i prawa konkurencji zob. M. Bernatt, *The double...*, s. 148–166.

31 System równoległych kompetencji – zob. np. C. Banasiński [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawnno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005, s. 21: „Ilekcją dana praktyka ma wpływ na handel między państwami członkowskimi, tylekroć organ ochrony konkurencji (w tym także Prezes UOKiK), rozpatrując daną sprawę i stosując regulacje krajowe, ma obowiązek stosowania także przepisów wspólnotowych”.

32 Zob. np. K. Kowalik-Bañczyk, *Rec.: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władysław, M. Wróblewski (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2014, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/10, s. 52–53: „[książka] może się okazać bardzo przydatna dla szerszego rozpowszechnienia wiedzy na temat

20 Decyzja Komisji Europejskiej z 12.08.2019 r., AT.40459, Kolejowe przewozy towarowe w Polsce, C(2019) 6099 – dalej decyzja KE AT.40459, Sped-Pro, pkt 25.

21 Wyrok C-216/18, LM, pkt 68.

22 Zob. np. wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-216/18, LM; wyrok C-441/17, Komisja przeciwko Polsce; wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

23 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 90.

24 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 104.

25 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

26 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 105.

Wyrok T-791/19, Sped-Pro, należy odbierać jako potwierdzenie dyrektywy badania niezależności organu ochrony konkurencji przez sądy krajowe (przy założeniu, że same sądy krajowe są niezależne, co jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania systemu prawa unijnego<sup>33</sup>).

### 3. Źródła standardów niezależności organu ochrony konkurencji

Jak wskazano powyżej, z istoty swojego funkcjonowania organy ochrony konkurencji są w jakimś stopniu ograniczone przez mechanizmy rynkowe, jak też przez sam aparat państwowy, który jest źródłem mandatu organu oraz jego budżetu<sup>34</sup>. Mimo to niezależność organów ochrony konkurencji jest wymogiem normatywnym, zawartym m.in. w dyrektywie ECN+<sup>35</sup>, mającym swoje źródło w prawie pierwotnym Unii Europejskiej<sup>36</sup>. Korzyści płynące z niezależnych agencji ochrony konkurencji to m.in. większa legitymizacja działań regulatora, wyższa jakość i spójność decyzji; te z kolei promują zaufanie do bezstronności i wiarygodności organu<sup>37</sup>. Obowiązek zapewnienia, aby organy ochrony konkurencji wykonywały swoje zadania w sposób bezstronny, spoczywa na państwach członkowskich<sup>38</sup>. Zachowania przez te organy niezależności wymagają również zasada wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, gdyż system zdecentralizowanego stosowania art. 101 i 102 TFUE opiera się na ścisłej współpracy między Komisją a krajowymi organami ochrony konkurencji<sup>39</sup>. To na krajowych organach ochrony konkurencji wyznaczanych przez państwa członkowskie spoczywa odpowiedzialność za stosowanie art. 101 i 102 TFUE w sposób realizujący zasadę skuteczności<sup>40</sup>. Podkreślił to także Sąd w wyroku T-791/19, Sped-Pro,

odnosząc się do art. 4 dyrektywy ECN+ i wskazując, że „organy [ochrony konkurencji] powinny posiadać gwarancje niezależności i bezstronności”<sup>41</sup>.

Sądy krajowe jako sądy unijne są obowiązane badać zachowanie gwarancji niezależności i bezstronności przez organ ochrony konkurencji. Powstaje więc pytanie, według jakich kryteriów sądy miałyby oceniać spełnienie tych gwarancji.

Takiej odpowiedzi może udzielić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym wskazano, że do postępowań w sprawach ochrony konkurencji, w których nakładane są kary pieniężne, co do zasady znajdują zastosowanie gwarancje konwencyjne przewidziane dla spraw karnych, a więc także te wynikające z art. 6 EKPC<sup>42</sup>. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Artykuł 6 ust. 1 EKPC ustanawia prawo do rzetelnego procesu sądowego przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”<sup>43</sup>. W wyroku 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom, wskazano, że organem orzekającym w pierwszej fazie postępowania z zakresu prawa konkurencji, w którym nakładane są kary pieniężne, może być niezależny organ administracji<sup>44</sup>. Według ETPC fakt, że postępowania z zakresu ochrony konkurencji nie są typowymi postępowaniami karnymi, nie zwalnia państw-stron EKPC z obowiązku spełnienia wymogów jej z art. 6<sup>45</sup>.

Przy dokonywaniu oceny niezależności organu ochrony konkurencji, należałoby korzystać również z dorobku orzeczniczego TS w zakresie praworządności. Po pierwsze, wymaga tego spójność systemu prawa europejskiego. Orzecznictwo dotyczące praworządności opiera się na aksjologii, która jest również fundamentem wymogów w zakresie niezależności organu ochrony konkurencji. Jeden z komponentów zasady państwa prawa stanowią niezależne organy władzy publicznej, które są warunkiem *sine qua non* realizacji zasad wzajemnego zaufania, lojalności i skuteczności prawa unijnego<sup>46</sup>. Po drugie, sama Komisja w sprawie AT.40459, Sped-Pro, zastosowała w sposób analogiczny dwustopniowy test wynikający z wyroku C-216/18 PPU, LM, który został sformułowany w kontekście analizy niezależności sądów krajowych.

Trudność co do rozstrzygnięcia kwestii niezależności Prezesa UOKiK pojawiałyby się nie w kontekście ustrojowym (aspekt

stosowania Karty Praw Podstawowych UE przez polskie sądy i organy administracji”; A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 51 KPP: „Postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich, co oznacza, że są one wiążące dla państwa jako takiego, a nie tylko dla poszczególnych organów państwa oraz że za poszanowanie, przestrzeganie i popieranie praw podstawowych odpowiedzialne jest państwo jako podmiot prawa europejskiego i prawa międzynarodowego. Do państw członkowskich nie mają *prima facie* zastosowania wszakże te postanowienia Karty, których jedynym adresatem jest UE, np. art. 22, 25 i 26 KPP, chyba że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w wykonaniu tych przepisów”.

33 Zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 1, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/1, s. 4–11; P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 2, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/2, s. 15–24.

34 G. Monti, *Independence...*, s. 2.

35 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 11, s. 3) – dalej dyrektywa ECN+.

36 Zob. M. Bernatt, *The doubl...*, s. 148–166.

37 A. Fels, H. Jennings, *Independence of Competition Authorities – From Designs to Practices*, 28.11.2016 r., [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2016\)11/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2016)11/en/pdf), s. 3–4 (dostęp: 7.07.2022 r.).

38 Art. 4 ust. 1 dyrektywy ECN+.

39 Wyrok Sądu z 16.10.2013 r., T-432/10, Vivendi przeciwko Komisji Europejskiej, EU:T:2013:538, pkt 26; zob. też B. Van Rompuy, *Independence as a Prerequisite for Mutual Trust between EU Competition Enforcers: Case T-791/19, Sped-Pro v Commission*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2022/13(6), s. 413–415.

40 Wyrok TS z 7.12.2010 r., C-439/08, Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkeren (VEBIC) VZW, EU:C:2010:739, pkt 56, 62.

41 Wyrok T-791/19, Sped-Pro, pkt 86; jak zaznaczył Sąd, co prawda w chwili wydania decyzji KE AT.40459, Sped-Pro, termin transpozycji dyrektywy ECN+ jeszcze nie upłynął, jednakże – zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – już w okresie transponowania dyrektywy do porządku krajowego, państwa członkowskie powinny powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu przewidzianego w niej rezultatu.

42 Zob. wyrok ETPC z 11.06.2009 r., 5242/04, Dubus S.A. przeciwko Francji, HUDOC, pkt 58–60; wyrok ETPC z 27.09.2011 r., 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 62 – dalej wyrok 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom.

43 Zob. np. A. Setari, *The Standard of Judicial Review in EU Competition Cases: the Possibility of Introducing a System of More Intense or Full Judicial Review by the EU Courts*, Università Degli Studi Di Milano 2014, s. 57.

44 Wyrok 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom, pkt 59.

45 Zob. M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo” 2012/1, s. 61.

46 Zob. np. P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 23–34.

zewnątrzny testu LM), lecz działania Prezesa UOKiK w konkretnej sprawie (aspekt wewnętrzny testu LM). Aspekt zewnętrzny testu LM wymaga, aby organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia<sup>47</sup>. Aspekt wewnętrzny testu LM łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu<sup>48</sup>. Odnośnie do aspektu zewnętrznego, w literaturze były już wskazywane niedostatki ustrojowe polskiego organu ochrony konkurencji (takie jak niedostateczne gwarancje niezależności, brak zapewnienia wewnętrznej odrębności funkcji dochodzeniowych i orzeczniczych)<sup>49</sup>. Natomiast aspekt wewnętrzny niezależności Prezesa UOKiK będzie podlegał ocenie w odniesieniu do konkretnego postępowania. Sąd krajowy będzie więc dokonywał subsumcji i analizował, czy czynniki np. takie jak udział Skarbu Państwa w spółce – jednej ze stron postępowania – zagrażają niezależności organu ochrony konkurencji w konkretnej sprawie.

Wytycznych w zakresie oceny kryteriów niezależności Prezesa UOKiK nie dostarcza orzecznictwo krajowe. W niektórych postępowaniach związanych z ochroną konsumentów zaczęły pojawiać się odniesienia do zasady państwa prawa, jednakże nie w zakresie niezależności organów administracji, lecz sądownictwa<sup>50</sup>.

Natomiast dotychczas w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), podobnie jak sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy, odnosząc się w swoim orzecznictwie do praworządności, nie nawiązywały do niezależności organu. Kwestie, które były poruszane w ich orzeczeniach w kontekście praworządności, to m.in. wysokość kary<sup>51</sup>, wykładnia pojęcia rażącego naruszenia prawa<sup>52</sup>, podjęcie czynności bez podstawy prawnej<sup>53</sup>, kontrola legalności decyzji Prezesa UOKiK<sup>54</sup>, a nawet domaganie się przez uczestnika antykonkurencyjnego porozumienia odszkodowania od innego uczestnika tego porozumienia<sup>55</sup>.

Mimo że w postępowaniach sądowych z zakresu ochrony konkurencji odnoszono się do kwestii praworządności, w żadnym z nich nie poruszono zagadnienia niezależności Prezesa UOKiK.

W sytuacji, w której sąd krajowy ma wątpliwości co do wykładni prawa unijnego, nawiązuje dialog z TS w procedurze pytań prejudycjalnych. Trybunał Sprawiedliwości musi utwierdzać państwa członkowskie w realizacji zaciągniętych przez nie zobowiązań traktatowych, utrzymując stały dialog z tymi państwami<sup>56</sup>. Z tego względu należałoby postawić pytanie, czy sądy krajowe mogłyby podjąć próbę zadania pytań prejudycjalnych w zakresie niezależności Prezesa UOKiK w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji. Tak też stało się w przypadku orzecznictwa w zakresie niezależności sądownictwa, które w znaczącej części powstało na kanwie pytań prejudycjalnych zadanych przez polskie sądy.

Podstawową trudnością byłoby wykazanie elementu unijnego w krajowych postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji. Jednak, po pierwsze, takim elementem mogłyby być gwarancje wynikające z art. 2 TUE (zasada państwa prawa rzeczywistniana przez organy administracji). Po drugie, TS odpowiadał już na pytania prejudycjalne zadane w sprawie z zakresu prawa ochrony konkurencji mającej wymiar wyłącznie krajowy.

Wyrok C-633/16, Ernst & Young<sup>57</sup>, dotyczył duńskiego postępowania w zakresie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Spółki audytorskie KPMG DK oraz EY zawarły porozumienie w przedmiocie koncentracji. Zgodnie z postanowieniami tego porozumienia po jego podpisaniu KPMG DK powinna była ogłosić, że w celu koncentracji ze EY wycofa się z międzynarodowej sieci KPMG International. Duński organ ochrony konkurencji stwierdził, że KPMG DK, wypowiadając – zgodnie z porozumieniem w przedmiocie koncentracji – umowę o współpracy, zanim organ zezwolił na koncentrację, naruszyła zakaz uprzedniego wprowadzania w życie koncentracji (*gun jumping*). EY zaskarżyła tę decyzję do duńskiego sądu, który zadał TS pytania prejudycjalne m.in. w zakresie wykładni unijnych przepisów w zakresie kontroli koncentracji, na których były oparte przepisy duńskie.

Postępowanie przed duńskim sądem krajowym nie miało wymiaru unijnego. Wskazywała na to również Komisja, wyrażając wątpliwości w odniesieniu do właściwości TS do orzekania w sprawie pytań prejudycjalnych<sup>58</sup>. Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak dopuszczalność pytań duńskiego sądu, wskazując, że jest on zobowiązany do wydania orzeczenia, jeżeli pytania prejudycjalne dotyczą wykładni przepisów prawa Unii<sup>59</sup>. Trybunał Sprawiedliwości zinterpretował pojęcie wykładni przepisów prawa Unii w sposób szeroki, powołując się na potrzebę jednolitego stosowania prawa Unii, ponieważ jest ono wzorem dla regulacji krajowych. Kolejnym czynnikiem, który uwzględnił TS, uznając swoją właściwość w sprawie, był fakt, że podczas prac nad duńską ustawą o ochronie konkurencji wskazywano na konieczność zharmonizowania krajowego prawa w zakresie kontroli koncentracji z prawem Unii<sup>60</sup>. Trybunał Sprawiedli-

47 Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 63.

48 Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 65.

49 T. Skoczny, *Instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji na świecie – wnioski dla Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011/2, s. 97; zob. też 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, s. 4 i n.; M. Bernatt, *Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji*, „Państwo i Prawo” 2017/6, s. 51–52.

50 2.09.2021 r. Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie przez skład całej Izby Cywilnej zagadnień prawnych dotyczących tematyki kredytów denominowanych i indeksowanych w walutach obcych skierował do TS pytania prejudycjalne dotyczące niezależności sądownictwa – postępowanie przed Sądem Najwyższym, III CZP 25/22.

51 Postanowienie SN z 1.08.2019 r., I NSK 8/19, LEX nr 2727514; wyrok SOKiK w Warszawie z 18.04.2016 r., XVII AmA 121/14, LEX nr 2545983.

52 Wyrok SA w Warszawie z 20.12.2016 r., VI ACa 1539/15, LEX nr 2658456; wyrok SOKiK w Warszawie z 18.09.2019 r., XVII AmA 32/17, LEX nr 2742091.

53 Wyrok SA w Warszawie z 14.09.2016 r., VI ACa 283/15, LEX nr 2166495.

54 Wyrok SOKiK w Warszawie z 29.07.2010 r., XVII AmA 70/09, LEX nr 2545706.

55 Wyrok SOKiK w Warszawie z 10.05.2017 r., XVII AmA 99/14, LEX nr 2327967.

56 T.T. Konciewicz, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Od „sądowego aktywizmu” do „europejskiej filozofii sądownictwa”?* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 445–446.

57 Wyrok TS z 31.05.2018 r., C-633/16, Ernst & Young P/S przeciwko Konkurrenserådet, EU:C:2018:371 – dalej wyrok C-633/16, Ernst & Young.

58 Wyrok C-633/16, Ernst & Young, pkt 28.

59 Wyrok C-633/16, Ernst & Young, pkt 29.

60 Wyrok C-633/16, Ernst & Young, pkt 30.

wości podkreślił również, że sąd krajowy wyraził potrzebę interpretacji prawa krajowego w świetle orzecznictwa TS<sup>61</sup>.

Również w wyroku C-32/11, *Allianz Hungária*<sup>62</sup>, TS uznał swoją właściwość, mimo że postępowanie przed sądem krajowym nie miało wymiaru unijnego. Sprawa dotyczyła potencjalnych antykonkurencyjnych porozumień zawieranych między węgierskimi ubezpieczycielami i warsztatami samochodowymi. Trybunał Sprawiedliwości, podobnie jak w wyroku C-633/16, *Ernst & Young*, uznał dopuszczalność pytania prejudycjalnego, powołując się na czynniki takie jak powtórzenie istotnej treści artykułu TFUE lub innego aktu prawnego UE w prawie krajowym i nawiązanie do prawa unijnego w ustawie lub projekcie ustawy krajowej<sup>63</sup>.

Z tych wyroków wynika, że TS uznaje swoją właściwość w zakresie odpowiedzi na pytania prejudycjalne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji o wymiarze krajowym. W związku z tym nie jest wykluczone, że sądy krajowe w postępowaniu z zakresu prawa konkurencji mogłyby doprecyzować kryteria niezależności Prezesa UOKiK w procedurze pytań prejudycjalnych, pomimo braku unijnego wymiaru sprawy. Jednak należy przy tym zaznaczyć, że do sądu krajowego należy ocena związana z etapem drugim (wewnętrznym) testu LM – ocena niezależności organu w konkretnym postępowaniu – i z tego względu istniałoby ryzyko, że TS nie odpowiedziałby na takie pytanie.

#### 4. Konsekwencje stwierdzenia przez sąd krajowy braku niezależności organu

Sąd krajowy w postępowaniu z zakresu ochrony konkurencji mógłby więc stwierdzić, po zastosowaniu testu LM, brak niezależności organu ochrony konkurencji w konkretnej sprawie. Powstaje pytanie, jakie byłyby konsekwencje takiego stwierdzenia.

Jeśli chodzi o uchylenie decyzji to, po pierwsze, sąd nie miałby do tego podstawy prawnej<sup>64</sup>. Po drugie, byłoby to niecelowe, gdyż po uchyleniu sprawa mogłaby wrócić do Prezesa UOKiK, który w razie uznania, że jest taka potrzeba, wszcząłby nowe postępowanie<sup>65</sup>. W takiej sytuacji sąd krajowy miałby możliwość orzeczenia co do istoty sprawy zgodnie z art. 479<sup>31a</sup> § 3 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>66</sup>. Orzecznictwo nie

odpowiada wprost na pytanie, czy sąd krajowy mógłby merytorycznie rozstrzygnąć sprawę w razie stwierdzenia braku niezależności organu ochrony konkurencji. Natomiast nie ma ku temu formalnych przeciwwskazań i należałoby się opowiedzieć za dopuszczalnością takiego rozwiązania, zwłaszcza że celem postępowania odwoławczego z zakresu ochrony konkurencji jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór powstały po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu<sup>67</sup>.

Wątpliwości co do bezstronności organu (a więc jego niezależności) są argumentem przeciwko powściągliwemu charakterowi kontroli sądowej. W badaniach nad koncepcją powściągliwości kontroli sądowej w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji wprost wskazuje się zresztą, że ze względu na systemowe wadliwości funkcjonowania Prezesa UOKiK (m.in. niesatysfakcjonujący poziom gwarancji proceduralnych), brak jest obecnie wystarczających podstaw do stosowania tej koncepcji w Polsce<sup>68</sup>.

Na marginesie, w razie gdyby spółka stwierdziła zagrożenie stronniczością Prezesa UOKiK w jej sprawie jeszcze przed rozpoczęciem postępowania przed Prezesem UOKiK, mogłaby zwrócić się bezpośrednio do Komisji (podobnie jak Sped-Pro). Jednak takie rozwiązanie nie zawsze jest korzystne. Po pierwsze, istnieje ryzyko stwierdzenia przez Komisję braku interesu UE w rozpoznaniu sprawy. Nastąpiło to nie tylko w decyzji AT.40459, *Sped-Pro*, lecz również w innych postępowaniach wszczynanych z inicjatywy polskich spółek<sup>69</sup>. Po drugie, wniesienie takiej skargi do Komisji może spowodować, że postępowanie (łącznie z procedurą odwoławczą) będzie trwało znacznie dłużej niż postępowanie przed Prezesem UOKiK. Przykładowo, postępowanie w sprawie decyzji AT.39864, *BASF*, łącznie z procedurą odwoławczą, trwało w sumie prawie osiem lat – *Agria Polska sp. z o.o.* wniosła skargę 30.11.2010 r., a TS wydał wyrok podtrzymujący stanowisko Komisji w zakresie braku interesu Unii 20.09.2018 r.<sup>70</sup>

#### 5. Podsumowanie

Stosowanie wykładni systemowej wyroku T-791/19, *Sped Pro*, biorąc pod uwagę m.in. przepisy prawa unijnego i międzynarodowego (art. 2 w zw. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP i art. 6 EKPC), zasady prawa unijnego (m.in. zasady państwa prawa, wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy) oraz orzecznictwo TS w zakresie praworządności, prowadzi do konkluzji, że wyrok T-791/19, *Sped-Pro*, można interpretować jako dyrektywę badania niezależności organu ochrony konkurencji przez sądy krajowe. Wyrok T-791/19, *Sped-Pro*, potwierdza więc istnienie podstawy do badania tego typu niezależności.

Trudność co do rozstrzygnięcia kwestii niezależności Prezesa UOKiK przejawiała się nie tyle w kontekście ustrojowym

61 Wyrok C-633/16, *Ernst & Young*, pkt 34.

62 Wyrok TS z 14.03.2013 r., C-32/11, *Allianz Hungária Biztosító Zrt. i in. przeciwko Gazdasági Versenyhivatal*, EU:C:2013:160 – dalej wyrok C-32/11, *Allianz Hungária*.

63 Wyrok C-32/11, *Allianz Hungária*, pkt 21.

64 Zob. np. wyrok SN z 19.08.2009 r., III SK 5/09, LEX nr 794890: „Uchylenie decyzji w całości powinno nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń”.

65 Zob. np. wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91, LEX nr 3724: „Potrzeba przeprowadzenia nowego postępowania i wydania nowej decyzji pozostawiona jest już w takim wypadku uznaniu Urzędu Antymonopolowego”.

66 Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) – art. 479<sup>31a</sup> § 3: „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzją albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”.

67 Wyrok SN z 3.10.2013 r., III SK 67/12, LEX nr 1463676.

68 M. Bernatt, *Koncepcja...*, s. 51; zob. też T. Skoczny, *Instytucjonalne...*, s. 97; M. Bernatt, T. Skoczny, *Publicznoprawne...*, s. 4 i n.

69 Decyzja Komisji Europejskiej z 19.06.2015 r., AT.39864, *BASF*, C(2015) 4284 – dalej decyzja AT.39864, *BASF*; decyzja Komisji Europejskiej z 14.06.2018 r., AT.40026, *Velux*, C(2018) 3864, dalej decyzja AT.40026, *Velux*.

70 Wyrok TS z 20.09.2018 r., C-373/17 P, *Agria Polska* i in. przeciwko Komisji, EU:C:2018:756.

(aspekt zewnętrzny testu LM), ile w działaniach Prezesa UOKiK w konkretnej sprawie (aspekt wewnętrzny testu LM). Kryteria niezależności Prezesa UOKiK mogłyby podlegać dalszemu doprecyzowaniu przez TS, który uznawał już swoją właściwość do sformułowania odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji o wymiarze krajowym.

### Abstract

Monika Woźniak-Cichuta

The author is a PhD student at the Doctoral School of Social Sciences, University of Warsaw, Poland, and a lawyer at Clifford Chance law firm (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7000-1365>).

#### Examination by National Courts of the Independence of the National Competition Authority. Comments Against the Background of Judgment of the General Court of 9 February 2022, T-791/19, *Sped-Pro v. European Commission*

**Keywords:** *judicial review, independence of the competition authority, competition law, reference for a preliminary ruling, Court of Justice, principle of sincere cooperation, principle of the rule of law*

*The issue of judicial review of the independence of the national competition authority, including the President of the Office of Competition and Consumer Protection (OCCP), is gaining in importance. The debate around the independence of the Office is triggered, inter alia, by a broader discussion on the rule of law, in which the Court of Justice has engaged in recent years. In this respect, the judgment of the General Court of the European Union in the Sped-Pro case, in which the Court ordered the European Commission to examine the independence of the President of the OCCP, which the EC failed to do at the pre-trial stage, is of particular importance for the system of competition law. A question arises whether the Sped-Pro judgment should affect the practice of Polish courts in the context of their analysis of the independence of the President of the OCCP.*

### Bibliografia/References

Banasiński C. [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005.

Bernatt M., *Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji*, „Państwo i Prawo” 2017/6.

Bernatt M., *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, Cambridge 2022.

Bernatt M., *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo” 2012/1.

Bernatt M., *The double helix of rule of law and EU competition law: An appraisal*, „European Law Journal” 2022/1–3.

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

Bogdanowicz P., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej [w:] Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawnopolityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 1, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/1.

Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 2, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/2.

Craig P., de Búrca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2015.

Cramér P., *Reflections on the Roles of Mutual Trust in EU Law, [w:] 50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, red. M. Dougan, S. Currie, Oxford 2009.

Fels A., Jennings H., *Independence of Competition Authorities – From Designs to Practices*, 28.11.2016 r., [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2016\)11/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2016)11/en/pdf) (dostęp: 7.07.2022 r.).

Koncewicz T.T., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Od „sądowego aktywizmu” do „europejskiej filozofii sądenia”?* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019.

Kovacic W.E., *The Institutions of Antitrust Law: How Structure Shapes Substance*, „Michigan Law Review” 2012/6.

Kovacic W.E., Hyman D.A., *Competition Agency Design: What’s on the Menu?*, „GW Law Faculty Publications & Other Works” 2012/135.

Kowalik-Bańczyk K., *Rec.: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władasz, M. Wróblewski (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2014, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/10.

Monti G., *Independence, Interdependence and Legitimacy: The EU Commission, National Competition Authorities, and the European Competition Network*, „EUI Department of Law Research Paper” 2014/1.

Pech L., *‘A Union Founded on the Rule of Law’: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, „European Constitutional Law Review” 2010/3.

Scheppele K.L., Kochenov D., Grabowska-Moroz B., *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, „Yearbook of European Law” 2020, t. 39.

Setari A., *The Standard of Judicial Review in EU Competition Cases: the Possibility of Introducing a System of More Intense or Full Judicial Review by the EU Courts*, Milano 2014.

Skoczny T., *Instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji na świecie – wnioski dla Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011/2.

Van Rompuy B., *Independence as a Prerequisite for Mutual Trust between EU Competition Enforcers: Case T-791/19, Sped-Pro v Commission*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2022/13(6).

Wentkowska A., Barcik J., *Prawo Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.

Wróbel A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.