

Marek Szydło

Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej*

Streszczenie

Judycjalizacja unijnego prawa konkurencji oraz unijnego prawa regulacji sektorowej przejawia się w dwóch zachodzących równolegle procesach. Po pierwsze, krajowe organy konkurencji i krajowe organy regulacyjne, które na podstawie przepisów prawa unijnego są powoływane do życia przez państwa członkowskie w celu realizacji danej polityki publicznej mającej swoją podstawę w unijnym porządku prawnym, przybierają z mocy tego ostatniego porządku charakter organów (instytucji) sądowych, przede wszystkim w zakresie specyficznego sposobu swojej organizacji, a także w sposobie swojego działania. Po drugie, prawo unijne wymaga od państw członkowskich, by rozstrzygnięcia wspomnianych wyżej krajowych organów realizujących z upoważnienia prawa unijnego określone polityki publiczne były poddawane kontroli sądowej.

Należy wszakże zauważyć, że prawodawca unijny, będący autorem i zarazem motorem procesu judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i unijnej regulacji sektorowej, jest w tych swoich działaniach wyraźnie niekonsekwentny i brakuje mu w tym zakresie elementarnej spójności. Stąd też niniejszy artykuł postuluje większe ujednoczenie i dalej idącą oraz bardziej odważną uniformizację rozwiązań prawnych będących przejawem judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i unijnego prawa regulacji sektorowej (w obu omawianych w niniejszym opracowaniu przejawach tej judycjalizacji).

Słowa kluczowe: judycjalizacja, unijne prawo konkurencji, unijna regulacja sektorowa, sądowa kontrola

1. Dwojaki rozumienie procesu judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej

Niezwykle ciekawym prawnym fenomenem w Unii Europejskiej jest judycjalizacja wielu polityk publicznych, które na podstawie przepisów prawa unijnego są formu-

* Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642.

łowanie i prowadzone przez instytucje unijne oraz – równoległe i z upoważnienia tych instytucji unijnych – przez państwa członkowskie. Jakkolwiek zjawisko judycjalizacji potencjalnie może być różnie rozumiane¹, to w Unii Europejskiej można je odnosić do poszczególnych przedmiotowo wyróżnianych polityk publicznych, w przypadku których zjawisko to oznacza dwa paralelnie zachodzące procesy. Po pierwsze, organy publiczne o charakterze administracyjnym, które na podstawie przepisów prawa unijnego są powoływane do życia przez państwa członkowskie w celu realizacji danej polityki publicznej mającej swoją podstawę w unijnym porządku prawnym, przybierają z mocy tego ostatniego porządku charakter organów (instytucji) sądowych, przede wszystkim w zakresie specyficznego sposobu swojej organizacji, a także w sposobie swojego działania. W szczególności, określone krajowe organy administracji uzyskują dzięki przepisom prawa unijnego bardzo daleko idący zakres niezależności w obrębie danego państwa, w tym niezależności wobec innych władz publicznych, stając się instytucjami w dużej mierze autonomicznymi, korzystającymi ze statusu niemal analogicznego do niezależnych (i niezawisłych) sądów w tych państwach. Tak przejawiająca się judycjalizacja określonych krajowych organów administracji zostaje dodatkowo pogłębiona przez okoliczność, iż organy te bywają upoważniane przez prawo unijne do działań polegających na rozstrzyganiu sporów prawnych pomiędzy stronami, a więc podejmują aktywność typową dla sądów *par excellence*, będących częścią krajowego wymiaru sprawiedliwości². Po drugie, przejawem omawianej tutaj judycjalizacji jest formułowany przez prawo unijne obowiązek państw członkowskich, by rozstrzygnięcia wspomnianych wyżej organów administracji realizujących z upoważnienia prawa unijnego określone polityki publiczne były poddawane kontroli sądowej, w zakresie, w jakim mogą naruszać lub wpływać na interesy różnych podmiotów, w tym przede wszystkim przedsiębiorstw. Na mocy prawa unijnego państwa członkowskie mają zatem obowiązek ustanowienia stosownych mechanizmów instytucjonalnych i proceduralnych, które będą w swoim całości kształcie równoznaczne z sądową kontrolą rozstrzygnięć wspomnianych organów administracji. Kontrola ta ma w swoim założeniu chronić interesy różnych kategorii interesariuszy, stanowiąc przejaw realizacji gwarantowanego w unijnym porządku prawnym prawa do sądu (prawa do sądowej ochrony), mającego status unijnego prawa podstawowego.

¹ Ogólnie na temat pojęcia „judycjalizacji” zob. np. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.

² Jednocześnie omawiane tutaj krajowe organy administracyjne uzyskują w określonym zakresie – właśnie dzięki swojej daleko idącej niezależności wobec innych władz publicznych oraz w zakresie, w jakim rozstrzygają spory prawne – status sądów lub trybunałów w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – zob. np. M. Szydło, *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, s. 1823–1824.

Rozumiana w powyższych dwóch znaczeniach judycjalizacja unijnych polityk publicznych zachodzi w szczególności w obszarze unijnego prawa konkurencji oraz unijnego prawa regulacji sektorowej. Oba te obszary unijnych polityk publicznych są ze sobą ściśle związane w sensie aksjologicznym, ponieważ podstawowym celem obu tych polityk, tak jak te cele są formułowane i przesądzone na szczeblu unijnym, jest ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym w Unii Europejskiej oraz realizowanie proefektywnościowego paradygmatu tej konkurencji wraz z ochroną interesów (dobrobytu) konsumentów³. W sensie aksjologicznym unijne prawo konkurencji oraz unijne prawo regulacji sektorowej wzajemnie się dopełniają i wspierają.

Podstawowym zarzutem, jaki można sformułować pod adresem prawodawcy unijnego będącego autorem (i zarazem motorem) procesu judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i unijnej regulacji sektorowej (w powyższym rozumieniu), jest dostrzegalna wyraźnie niekonsekwencja oraz brak spójności w tych jego działaniach. Niekonsekwencja ta przejawia się w szczególności w tym, że pewne pożądane rozwiązania ustrojowo-proceduralne, które są przez prawodawcę unijnego tworzone w pewnym wycinku unijnego prawa konkurencji i/lub regulacji sektorowej, nie są w sposób systematyczny przenoszone na inne wycinki omawianego tu przedmiotowego obszaru normatywnego, co tworzy niezrozumiałe luki ustrojowo-proceduralne, niekorzystne dla różnych kategorii interesariuszy poddanych władczemu oddziaływaniu unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej. Prawodawca unijny tworzy takie rozwiązania prawne, stanowiące przejaw omawianego tutaj zjawiska judycjalizacji, które w poszczególnych obszarach referencyjnych unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej przyjmują – zupełnie niepotrzebnie – zróżnicowany kształt, co prowadzi do licznych niekonsekwencji i braku spójności. Odnosi się wrażenie, że jakkolwiek prawodawcy unijnemu przyświeca jednolita myśl w postaci konieczności poddania unijnego prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej procesowi judycjalizacji, to jednak prawodawcy temu brakuje w omawianych tutaj działaniach konsekwencji czy też elementarnej spójności. Tymczasem unijne prawo konkurencji oraz regulacji sektorowej jest na tyle homogenicznym aksjologicznie, celowościowo jednorodnym oraz technicznoprawnie konwergentnym obszarem regulacji prawnej, że w jego obrębie w pełni pożądana byłaby daleko idąca uniformizacja rozwiązań prawnych stanowiących przejaw omawianej tutaj judycjalizacji, tak aby nabrała ona spójnego i konsekwentnego charakteru, adekwatnego do prawnopodstawowej rangi tego zjawiska. Ta większa uniformizacja i konsekwencja prawodawcy unijnego w kształtowaniu zjawiska judycjalizacji w unijnym prawie konkurencji i regulacji sektorowej z pewnością pomogła-

³ Na temat wzajemnych związków pomiędzy aksjologią unijnego prawa konkurencji oraz unijnej regulacji sektorowej zob. np. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 62 i n.

by w lepszym (sprawniejszym) funkcjonowaniu określonych instytucji publicznych, z korzyścią dla poszczególnych obywateli i przedsiębiorstw.

2. Niezależność krajowych organów konkurencji i regulacji sektorowej jako przejaw judycjalizacji

Prawodawca unijny wymaga, aby organy krajowe odpowiedzialne w poszczególnych państwach członkowskich za wykonywanie unijnego prawa regulacji sektorowej korzystały z daleko idącego zakresu niezależności w obrębie poszczególnych państw. Przewidziana w przepisach unijnych dyrektyw sektorowych niezależność krajowych organów regulacyjnych jest nie tylko niezależnością od regulowanych przedsiębiorstw, ale jest również niezależnością od innych władz publicznych w państwie. W teorii regulacji sektorowej przyjmuje się, że niezależność krajowych organów regulacyjnych czy też w ogóle organów regulacyjnych od innych władz publicznych może mieć bardzo różne wymiary (i różne przejawy). Owa niezależność organów regulacyjnych od innych podmiotów władzy może być bowiem (przynajmniej w ujęciu modelowym): 1) niezależnością organizacyjną, która polega na strukturalnej separacji organów regulacyjnych od innych podmiotów władzy, w tym od istniejących ministerstw, departamentów rządowych lub innych urzędów; 2) niezależnością finansową, która polega na posiadaniu przez organ regulacyjny specjalnie dedykowanego, bezpiecznego i adekwatnie wysokiego źródła finansowania, bez konieczności dodatkowego zasilania działalności tego organu przez inne podmioty władzy lub struktury administracyjne; 3) niezależnością w zakresie wewnętrznego zarządzania, która polega na posiadaniu przez organ regulacyjny autonomii w zakresie administrowania sprawami wewnętrznymi tego organu, a ponadto wyraża się w ochronie osoby lub osób sprawujących funkcję organu regulacyjnego przed odwołaniem ich bez uzasadnionej przyczyny, a w każdym bądź razie przed odwołaniem ich bez takiej uzasadnionej przyczyny w trakcie kadencji; 4) niezależnością decyzyjną, czyli samodzielnością w zakresie podejmowania decyzji (rozstrzygnięć) regulacyjnych⁴.

Wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych od innych władz publicznych zajmuje bardzo ważne miejsce w przepisach unijnych dyrektyw sektorowych. Trzeba wszakże zastrzec, że bynajmniej nie w przypadku każdego sektora prawodawca unijny wymaga istnienia tej niezależności we wszystkich czterech wymienionych wyżej jej przejawach. Ponadto zdarza się, że te same przejawy niezależności krajowych organów regulacyjnych (np. niezależność organizacyjna lub niezależność decyzyjna) są

⁴ A.C. Brown, J. Stern, B. Tenenbaum, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Washington 2006, s. 50; B. Tenenbaum, *Regulation: What the Prime Minister Needs to Know*, "Electricity Journal" 1996, vol. 9, s. 28 i n.; M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 91–92.

w przypadku poszczególnych sektorów normowane w nieco odmienny sposób i w związku z tym są przez prawo unijne gwarantowane w różnym zakresie. Nie można zatem powiedzieć, by unijne rozwiązania prawne dotyczące niezależności krajowych organów regulacyjnych od innych władz publicznych były całkowicie zuniformizowane, spójne i konsekwentne⁵.

Zwłaszcza w sektorze łączności elektronicznej oraz w sektorze energetycznym prawodawca unijny nakazuje państwom członkowskim zagwarantowanie krajowym organom regulacyjnym daleko idącej niezależności od innych władz, organów czy też podmiotów publicznych. Niezależność ta musi być niezależnością organizacyjną, finansową, w zakresie wewnętrznego zarządzania oraz niezależnością decyzyjną. Porównując przy tym zakres i stopień tej wymaganej niezależności w obu wymienionych sektorach można dojść do generalnego wniosku, że w sektorze energetycznym prawodawca unijny w sposób nieco bardziej szczegółowy zajmuje się poszczególnymi wymienionymi wyżej przejawami niezależności krajowych organów regulacyjnych niż ma to miejsce w przypadku sektora łączności elektronicznej, tak iż zakres tej niezależności jest największy właśnie w sektorze energetycznym. Natomiast w sposób zdecydowanie i nieporównanie słabszy gwarantuje się krajowym organom regulacyjnym niezależność od innych organów lub podmiotów publicznych w sektorze transportu kolejowego oraz w sektorze pocztowym⁶.

Znamienne jest przy tym, że niemal w ogóle prawodawca unijny nie gwarantuje choćby jedynie podobnego zakresu niezależności krajowym organom konkurencji, które państwa członkowskie muszą powoływać do życia w celu stosowania w krajowych porządkach prawnych unijnego prawa konkurencji⁷. Krajowe organy konkurencji mają w swoim założeniu odgrywać niezwykle ważną rolę w stosowaniu i urzeczywistnianiu unijnego prawa konkurencji, będąc ważnym instytucjonalnym filarem, na którym opiera się to prawo. Pomimo tej niezwykle prominentnej roli przypisanej omawianym organom, prawodawca unijny nie zdecydował się na to, by zapewnić tym organom stosowny zakres niezależności w obrębie krajowych władz publicznych, adekwatny do charakteru powierzonych im zadań. Prawodawca unijny wydaje się ufać państwom członkowskim, że korzystając z przysługującego im w prawie unijnym określonego zakresu autonomii instytucjonalnej będą one szanowały niezależność krajowych organów konkurencji, wy-

⁵ M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 92–93.

⁶ Zob. obszerny przegląd tych rozwiązań prawnych w pracy M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 93 i n. Tam też zawarte są stosowne konkluzje z tego wynikające.

⁷ Zob. przepisy rozporządzenia Rady nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE 2003, L 1/1) oraz przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004, L 24/1).

konujących tak niezwykle istotną część zadań unijnej polityki konkurencji. Praktyka pokazuje jednak, że to zaufanie nie zawsze się sprawdza i bywa nadużywane.

Wspomniano już o tym, że zarówno krajowe organy konkurencji, jak też krajowe organy regulacyjne rozstrzygają w określonym zakresie spory między zainteresowanymi stronami, w tym między przedsiębiorstwami, co upodabnia ich działalność do typowych sądów. Co ciekawe, w unijnym prawie konkurencji prawodawca unijny wyraźnie nawet stanowi, że krajowymi organami konkurencji mogą być wyznaczane sądy krajowe, co zresztą nadaje im wówczas pewne szczególne uprawnienia jako uczestnikom Europejskiej Sieci Konkurencji, nieco odmienne niż przysługujące uczestnikom tej sieci będącym typowymi organami administracji⁸.

De lege ferenda wskazana byłaby większa uniformizacja rozwiązań prawnych stanowiących przejaw omawianego tutaj aspektu judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej. Rozwiązania prawne dotyczące instytucjonalnej, finansowej czy też decyzyjnej niezależności w obrębie poszczególnych państw członkowskich krajowych organów publicznych wyznaczonych do stosowania w państwach członkowskich unijnego prawa konkurencji i prawa regulacji sektorowej powinny być bardziej ujednoczone i spójne. Tego rodzaju konwergentne i konsekwentne rozwiązania prawne mogłyby mieć ten pożądaný skutek, że władze publiczne w poszczególnych państwach członkowskich nauczyłyby się je wdrażać w taki sam lub przynajmniej w podobny sposób, wyrabiając w sobie odpowiedni nawyk nie tylko w płaszczyźnie tworzenia i stosowania prawa, ale także w zakresie określonej kultury administracyjnej, niezbędnej do stosowania prawa zgodnie z wymogami dobrej administracji.

3. Kontrola sądowa decyzji krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacji sektorowej jako przejaw judycjalizacji

Drugim ważnym przejawem judycjalizacji unijnej polityki konkurencji i regulacji sektorowej jest wymóg poddawania decyzji (rozstrzygnięć) krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych sądowej kontroli. Niestety, również i w obrębie tego przejawu judycjalizacji widoczne są w prawie unijnym rozmaite niekonsekwencje i luki, co w efekcie osłabia ochronę jednostek oraz prawnopodstawową rangę unijnego prawa do sądu.

Wymóg poddawania decyzji (rozstrzygnięć) krajowych organów regulacyjnych kontroli ze strony organu odwoławczego został ustanowiony w dyrektywach unijnych odnoszących się do poszczególnych sektorów sieciowych⁹. Tego rodzaju kontrolę odwo-

⁸ Zob. art. 35 rozporządzenia nr 1/2003.

⁹ W tym kontekście art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa

ławczą decyzji krajowych organów regulacyjnych muszą zagwarantować państwa członkowskie, przy czym owym organem odwoławczym powinien być w zasadzie sąd (niezależny od stron uczestniczących w sporze)¹⁰, zaś prawo do odwołania się powinno być

ramowa w sektorze łączności elektronicznej) (Dz. Urz. WE 2002, L 108/33) stanowi co następuje: „1. Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe. 2. Jeżeli organ odwoławczy, o którym mowa w ust. 1 powyżej, nie jest organem sądowym, powinien on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Ponadto, w takim przypadku, decyzja takiego organu winna być zaskarżalna przed organem sądowym w rozumieniu art. 234 Traktatu [obecnie art. 267 TFUE – przyp. M. Sz.]”. W sektorze elektroenergetycznym problematykę kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych normuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE 2009, L 211/55). Art. 37 ust. 16 zd. 1 dyrektywy 2009/72/WE stanowi, że „Decyzje podjęte przez organy regulacyjne są w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była **kontrola sądowa** [podkr. M. Sz.]”, zaś art. 37 ust. 17 tej dyrektywy stwierdza, że „Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu”. Problematyki odwołań od decyzji krajowych organów regulacyjnych wydawanych w pewnych szczególnych kategoriach spraw dotyczy również art. 37 ust. 12 dyrektywy 2009/72/WE, stanowiący, że „Każda ze stron, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi dotyczącej decyzji w sprawie metod przyjętych zgodnie z niniejszym artykułem lub, w przypadku gdy organ regulacyjny ma obowiązek konsultować się w sprawie proponowanych taryf lub metod, może, najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od opublikowania decyzji lub propozycji decyzji lub w krótszym terminie określonym przez państwa członkowskie, złożyć skargę do rozpatrzenia. Taka skarga nie ma skutku zawieszającego”. Postanowienia o dokładnie tej samej treści jak zacytowane wyżej przepisy dyrektywy 2009/72/WE zawarte są również w art. 41 ust. 12, 16 i 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE 2009, L 211/94). W sektorze kolejowym omawiana tutaj problematyka jest unormowana w dyrektywie 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. WE 2001, L 75/29), będącej jedną z dyrektyw tworzących aktualny pakiet kolejowy. W art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE prawodawca unijny stwierdza, że „Państwa Członkowskie podejmą środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej”. Wreszcie art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE 1998, L 15/14) stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają istnienie na poziomie krajowym efektywnych mechanizmów dających każdemu użytkownikowi lub operatorowi świadczącemu usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, prawo do odwołania się od takiej decyzji do jednostki odwoławczej niezależnej od zaangażowanych stron. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostanie w mocy, chyba że jednostka odwoławcza postanowi inaczej”.

¹⁰ To, że ów organ odwoławczy powinien być sądem, wyraźnie wynika z następujących przepisów: 1) z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2002/21/WE (nawet bowiem jeżeli w ust. 1 art. 4 tej dyrektywy stwierdza się, że organ odwoławczy jedynie „może być” sądem, to i tak z ust. 2 tego artykułu wyraźnie wynika, że w osta-

zagwarantowane każdej osobie, której dana decyzja dotyczy¹¹ (co jest interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości jako konieczność zagwarantowania prawa do odwołania się nie tylko bezpośrednim adresatom danej decyzji, ale również innym osobom, których prawa mogą być naruszone w wyniku danej decyzji)¹².

tecznej instancji organ odwoławczy musi być sądem), 2) z art. 37 ust. 16 zd. 1 w zw. z ust. 17 dyrektywy 2009/72/WE, 3) z art. 41 ust. 16 zd. 1 w zw. z ust. 17 dyrektywy 2009/73/WE oraz 4) z art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/WE. Jedynie w dyrektywie pocztowej prawodawca unijny nie wymaga od państw członkowskich zagwarantowania istnienia kontroli odwoławczej wykonywanej przez sąd, gdyż w tym względzie wystarczy, że organ odwoławczy będzie dostatecznie niezależny od stron i od rządu (art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE). Można się wszakże zastanawiać, czy ów brak wyraźnego przesądzenia w dyrektywie pocztowej, że kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych musi być wykonywana przez sąd, jest zgodny z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem, które to prawo jest prawem podstawowym gwarantowanym przez art. 47 Karty Praw Podstawowych UE? Jak się wydaje, art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE powinien być interpretowany w świetle normy wyższego rzędu, jaką jest norma zawarta w art. 47 Karty, co z kolei oznacza, że organ odwoławczy, o którym jest mowa w powołanym przepisie dyrektywy 97/67/WE, powinien być sądem w rozumieniu art. 47 Karty.

¹¹ Tak właśnie określony został krąg osób uprawnionych do korzystania z prawa do odwołania się od decyzji krajowego organu regulacyjnego w przepisach dyrektyw dotyczących sektora łączności elektronicznej (art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21/WE), sektora energetycznego (art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72/WE i art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73/WE) oraz sektora pocztowego (art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE).

¹² Orzeczenie TS w sprawie C-426/05 *Tele2 Telecommunication GmbH*, poprzednio *Tele2 UTA Telecommunication GmbH przeciwko Telekom-Control-Kommission*, Zbiór Orzeczeń 2008, s. I-685, pkt 38–39; powołane orzeczenie Trybunału odnosiło się wprawdzie jedynie do wykładni sformułowań występujących w art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21/WE (w powiązaniu z innymi przepisami tej dyrektywy), niemniej jednak należy przyjąć, że tego rodzaju interpretacja jest również w pełni aktualna i prawidłowa na gruncie odnośnych przepisów dyrektyw dotyczących sektora energetycznego i pocztowego. W art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72/WE, w art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73/WE oraz w art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE zamieszczone są bowiem takie same literalnie sformułowania jak to zamieszczone w art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21/WE („strona [strony] której [których] dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego”); jedynie w dyrektywie dotyczącej sektora transportu kolejowego brak jest analogicznej stypulacji), a przy tym argumentacja celowościowa, do której odwołał się Trybunał Sprawiedliwości w powołanym wyżej orzeczeniu na poparcie swojego twierdzenia (zwracając uwagę, że przyjęta przezeń interpretacja znajduje pełne wsparcie w ogólnych celach i zasadach wiążących z mocy dyrektywy 2002/21/WE krajowe organy regulacyjne, w tym zwłaszcza w celu w postaci wspierania konkurencji), jest również w pełni aktualna i może być zastosowana na gruncie dyrektyw dotyczących sektora energetycznego i pocztowego. Warto przy tym przypomnieć, że w okresie przed wydaniem przez Trybunał powołanego wyżej orzeczenia w doktrynie wypowiediany był pogląd, iż prawo do odwołania się, o którym jest mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE przysługuje w świetle tego przepisu jedynie bezpośrednim adresatom danej decyzji, którymi mogą być tylko przedsiębiorstwa telekomunikacyjne (do których dana decyzja jest skierowana). Innym natomiast osobom dotkniętym przez daną decyzję państwa członkowskie też mogą fakultatywnie przyznać prawo do odwołania się od decyzji, aczkolwiek w świetle art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE nie mają bynajmniej takiego prawnego obowiązku (S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 57–58). Po wydaniu przez Trybunał powołanego orzeczenia w sprawie *Tele2 Telecommunication GmbH* powyższy pogląd nie jest już aktualny. Trybunał bowiem jasno stwierdził, że „ściśła wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zgodnie z którą przepis ten nie przyznaje prawa odwołania osobom innym niż adresaci decyzji krajowych organów regulacyjnych, byłaby trudna do pogodzenia z ogólnymi celami i zasadami prawnymi, które wynikają w odniesieniu do tych organów z art. 8 rzezconej dyrektywy, w szczególności z celem wspierania konkurencji. [...] Wynika z tego, że art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że ma on na celu przyznanie prawa odwołania również osobom innym niż adresaci decyzji wydanej przez krajowy organ regulacyjny w ramach analizy rynku. Należy zatem uznać, że «[decyzja]

Prawo jednostek do odwołania się do sądu od decyzji krajowych organów regulacyjnych jest w istocie unijnym prawem podstawowym wynikającym z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i aktualizującym się wówczas, gdy krajowe organy regulacyjne stosują przepisy prawa krajowego implementujące przepisy unijnych dyrektyw (czyli stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 zd. 1 Karty) oraz naruszają uprawnienia jednostek wynikające z przepisów unijnych dyrektyw lub z prawa krajowego implementującego postanowienia unijnych dyrektyw¹³. W świetle faktu, że prawo jednostek do sądu zostało zakotwiczone w unijnym prawie pierwotnym, nie może zatem dziwić to, że prawo jednostek do odwołania się do sądu od decyzji krajowych organów regulacyjnych zostało zagwarantowane również w unijnych dyrektywach sektorowych¹⁴.

Można się natomiast dziwić, że prawodawca unijny nie chce w sposób spójny i konsekwentny unormować na szczeblu unijnym zakresu tej sądowej kontroli, w sensie jednoznacznego przesądzenia, pod względem jakich kryteriów ta sądowa kontrola ma być wykonywana i jakie skutki prawne ma ona powodować. Można oczywiście rozumieć obawę prawodawcy unijnego przed nadmiernym ingerowaniem w tym zakresie

dotyczy», w rozumieniu tego przepisu, użytkowników i przedsiębiorstw konkurencyjnych wobec przedsiębiorstwa posiadającego (uprzednio) znaczącą pozycję na odnośnym rynku, jeżeli ich prawa mogą być naruszone w wyniku tej decyzji” (pkt 38–39 powołanego orzeczenia).

¹³ W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości już od bardzo dawna zwracał uwagę na fakt, że wymóg efektywnej ochrony praw (swobód) podstawowych wynikających z Traktatu implikuje to, by wszelkie decyzje organów krajowych dotyczące takich praw były poddawane kontroli sądowej (orzeczenia TS w sprawach: 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i inni*, Zbiór Orzeczeń 1987, s. 4097, pkt 14; C-340/89 *Irène Vlasopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, Zbiór Orzeczeń 1991, s. I-2357, pkt 22; C-104/91 *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria przeciwko José Luis Aguirre Borrell i inni*, Zbiór Orzeczeń 1992, s. I-3003, pkt 15). Tę myśl Trybunału można by również rozwinąć i rozumieć szerzej, w ten mianowicie sposób, że sądowa kontrola decyzji podejmowanych przez organy krajowe jest konieczna we wszystkich tych przypadkach, gdy decyzje wspomnianych organów krajowych dotyczą uprawnień jednostek wynikających po prostu z prawa unijnego, nawet jeżeli w danym przypadku nie chodzi o prawa podstawowe czy też o inne prawa wynikające z Traktatu, lecz gdy chodzi o uprawnienia wynikające z przepisów dyrektyw unijnych lub o uprawnienia wynikające z przepisów prawa krajowego implementujących postanowienia unijnych dyrektyw, które to uprawnienia są dotknięte przez decyzję organu krajowego. Takie rozumowanie znajduje swoje pełne wsparcie w treści art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, stanowiącego, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”. Owymi „prawami zagwarantowanymi przez prawo Unii” (których naruszenie przez państwa członkowskie przy stosowaniu prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 zd. 1 Karty uprawnia do skutecznego środka prawnego przed sądem) są również prawa wynikające z unijnego prawa wtórnego, w tym z dyrektyw, oraz prawa wynikające z prawa krajowego implementującego postanowienia unijnych dyrektyw (H.D. Jarass, *EU-Grundrechte*, München 2005, s. 444). W świetle powyższego przewidziane w przepisach unijnych dyrektyw sektorowych prawo jednostek dotkniętych (aktualnie lub potencjalnie) decyzją krajowego organu regulacyjnego do odwołania się do sądu jest niczym innym jak przejawem zagwarantowania tym jednostkom realizacji przysługującego im unijnego prawa podstawowego unormowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

¹⁴ Powyższy opis stanu normatywnego w sektorach sieciowych oraz towarzyszący mu komentarz i konkluzje zaczerpnięte są wprost z pracy M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 68–72.

w autonomię instytucjonalną państw członkowskich i we wrażliwe kwestie związane z niezależnością władzy sądowniczej. Jednak ta postawa prawodawcy unijnego powoduje, że rozwiązania unijnego prawa regulacji sektorowej, w dużej mierze ujednoczone przecież w sensie materialnoprawnym i mające w swoim założeniu wywoływać w różnych państwach podobne skutki substancjalne, nie dają przedsiębiorstwom działającym w poszczególnych państwach członkowskich porównywalnego zakresu sądowej ochrony ich – wynikających z prawa unijnego – uprawnień, naruszanych lub zagrożonych działalnością krajowych organów regulacyjnych. W poszczególnych państwach sądy są upoważniane w bardzo różnym zakresie do badania faktów danej sprawy oraz stosowanego w ramach danej sprawy prawa. W szczególności sądy w bardzo różnym zakresie bywają upoważniane do badania działań krajowych organów regulacyjnych podejmowanych w ramach władzy dyskrecyjnej tych organów. Odmiennie są też kształtowane uprawnienia judykacyjne sądów w omawianym zakresie: niekiedy sądy te orzekają czyisto kasatoryjnie, niekiedy zaś mogą również wydawać rozstrzygnięcia merytoryczne¹⁵.

Towarzyszące prawodawcy unijnemu obawy przed (przynajmniej względny) ujednoczeniem rozwiązań prawnych w omawianym tutaj zakresie powinny być mniejsze choćby z uwagi na fakt istnienia ustalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w Strasburgu) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle prawa jednostek do sądu, gwarantowanego przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz przez art. 47 Karty Praw Podstawowych UE¹⁶. Oba wymienione Trybunały wymagają mianowicie, by sądy krajowe rozpatrujące odwołania od decyzji organów krajowych niebędących sądami posiadały względem zaskarżanych i badanych przez owe sądy decyzji „pełną jurysdykcję” (*full jurisdiction*), czyli jurysdykcję umożliwiającą tym sądom badanie zaskarżonych decyzji pod względem prawnym i faktycznym¹⁷. Co prawda, to, jak silna (jak daleko idąca) powinna być ta kontrola sądowa nad prawnymi i faktycznymi aspektami zaskarżonych

¹⁵ Zob. np. obszerne opracowanie w tym zakresie P. Larouche, X. Taton, *Enforcement and judicial review of decisions of national regulatory authorities: Identification of best practices*, A CERRE (Centre on Regulation in Europe) study, Brussels, 2011, dostępne na stronie: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2063747, s. 149 i n. [dostęp 17 czerwca 2015 r.].

¹⁶ Prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3 TUE). Niezależnie od tego Unia przystępuje do wspomnianej Konwencji (art. 6 ust. 2 TUE).

¹⁷ Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Albert i Le Compte przeciwko Belgii*, Series A no. 58, § 29, z dnia 10 lutego 1983 r.; *Öztürk przeciwko Niemcom*, Series A no. 73, § 56, z dnia 21 lutego 1984 r.; *Fischer przeciwko Austrii*, Series A no. 312, § 28, z dnia 26 kwietnia 1995 r.; *Umlauft przeciwko Austrii*, Series A no. 328-B, §§ 37–39, z dnia 23 października 1995 r.; *Steininger przeciwko Austrii*, no. 21539/07, § 46, z dnia 17 kwietnia 2012 r.; *Zumtobel przeciwko Austrii*, Series A no. 268-A, §§ 31–32, z dnia 21 września 1993 r.; *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Series A no. 335-A, §§ 43–47, z dnia 22 listopada 1995 r.; *Müller i inni przeciwko Austrii* (dec.), no. 26507/95, z dnia 23 listopada 1999 r.; *Crompton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, no. 42509/05, §§ 71 i 79, z dnia 27 października 2009 r.; *Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cyprowi*, nos. 32181/04 i 35122/05,

decyzji¹⁸, uzależnione jest od wielu różnych specyficznych okoliczności i nie może być z góry sztywno przesądzone dla wszystkich kategorii spraw¹⁹. Niemniej jednak wydaje się, że akurat w obszarze unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej istnieją solidne podstawy i powody ku temu, by pokusić się o wyraźne unormowanie i przesądzenie tych kwestii w określonym akcie lub aktach prawa unijnego. Ostatecznie celem prawodawcy unijnego powinno być bowiem to, by sądowa kontrola decyzji krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych była tak prawnie ukształtowana i tak faktycznie zorganizowana, by była ona w stanie rzeczywiście oraz sprawnie (właściwie) realizować wszystkie przypisane jej funkcje, a więc przede wszystkim funkcję gwarancyjną, polegającą na zapewnianiu poszczególnym jednostkom, mogącym zostać dotkniętymi decyzją danego krajowego organu, stanu respektowania ich uprawnień wynikających z unijnego porządku prawnego²⁰.

Szczególnie negatywnie odczuwalne jest to, że, o ile w przypadku unijnego prawa regulacji sektorowej prawodawca stara się – choć zazwyczaj w sposób jedynie szczątkowy i nie zawsze niestety konsekwentnie – regulować niektóre aspekty sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, o tyle całkowicie zrezygnował on z regulowania tych zagadnień w odniesieniu do sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji. W tym zakresie państwa członkowskie korzystają z bardzo daleko idącej swobody, ograniczanej jedynie – niejednolicie zresztą rozumianym i różnie interpretowanym w tym względzie – orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Znamienne jest przy tym, że jakkolwiek w unijnym prawie konkurencji prawodawca unijny nie unormował instytucjonalnych i proceduralnych aspektów sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji, to jednak – co akurat należy ocenić pozytywnie – nie zaniedbał zatroszczyć się o to, by orzecznictwo sądów krajowych kontrolujących decyzje krajowych organów konkurencji było w ramach całej UE odpowiednio jednolite i spójne, w szczególności zaś spójne z praktyką decyzyjną Komisji Europejskiej w zakresie stosowania unijnego prawa konkurencji. W unijnym prawie konkurencji istnieją bowiem rozwiązania prawne, które są ukierunkowane na zapewnienie jednolitości

§ 152, z dnia 21 lipca 2011 r.; zob. też wyrok TS w sprawie C-506/04 *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, Zbiór Orzeczeń 2006, s. I-8613, pkt 60–62.

¹⁸ W szczególności zaś kwestia tego, czy sąd krajowy powinien samodzielnie i niezależnie przeprowadzać określone dowody dotyczące faktów w danej w sprawie, czy też może poprzestać jedynie na uwzględnieniu dowodów przeprowadzonych wcześniej w tym zakresie przez organ pozasądowy.

¹⁹ Zob. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cyprowi*, nos. 32181/04 i 35122/05, §§ 153–155, z dnia 21 lipca 2011 r., oraz wskazane tam dalsze orzeczenia; *Steininger przeciwko Austrii*, no. 21539/07, §§ 50–58, z dnia 17 kwietnia 2012 r., oraz inne powołane tam orzeczenia; zob. też wyrok TS w sprawie C-55/06 *Arcor AG & Co. KG przeciwko Niemcom*, Zbiór Orzeczeń 2008, s. I-2931, pkt 163–170.

²⁰ M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 73–76 oraz wskazane tam orzecznictwo, literatura i dalsze argumenty.

orzecniczej nie tylko krajowych organów konkurencji, ale również krajowych sądów weryfikujących ich decyzje²¹. Tymczasem w unijnym prawie regulacji sektorowej w określony sposób ujednoczona i konsolidowana (koordynowana) jest tylko praktyka decyzyjna poszczególnych krajowych organów regulacyjnych, natomiast orzecznictwo krajowych sądów kontrolujących (weryfikujących) decyzje krajowych organów regulacyjnych nie jest bynajmniej poddane żadnej formie konsolidacyjnego oddziaływania, mającego prowadzić do zapewnienia względnej spójności tego orzecznictwa w skali całej UE. Ten brak może poważnie zagrażać realizacji integracyjnych celów unijnej regulacji sektorowej²².

Wszystkie powyższe uwagi pokazują, że judycjalizacja unijnego prawa regulacji sektorowej ma charakter bardzo fragmentaryczny, a ponadto jest procesem, który w swojej warstwie normatywnej zawiera wiele niespójności z analogicznym procesem judycjalizacji unijnego prawa konkurencji.

De lege ferenda należałoby postulować, by zarówno w unijnym prawie konkurencji, jak też w unijnym prawie regulacji sektorowej prawodawca unijny wyraźnie zagwarantował jednostkom (przedsiębiorstwom) dotkniętym w swych uprawnieniach (interesach) przez decyzje krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych prawo do merytorycznego (celowościowego) rozstrzygnięcia ich odwołania przez niezależny organ, którym zresztą w drugiej instancji nie musi być koniecznie sąd, rozumiany jako element wymiaru sprawiedliwości w danym państwie członkowskim. Zarówno powaga i autorytet unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej, jak też zaufanie jednostek do tego porządku prawnego (będące przecież istotnym elementem legitymizacji władz publicznych, zwłaszcza tak niezależnych, jak organy konkurencji i regulacji sektorowej), znacznie by wzrosły, gdyby poszczególne jednostki (przedsiębiorstwa) miały instytucjonalną (prawną) gwarancję zawartą w prawie unijnym, że ich odwołanie od decyzji krajowego organu konkurencji lub krajowego organu regulacyjnego będzie merytorycznie rozpatrzone i rozstrzygnięte przez wyspecjalizowany i niezależny organ, dysponujący odpowiednią (także ekonomiczną i techniczną) wiedzą z tego zakresu oraz zdobytym w przeszłości zawodowym doświadczeniem. Prowadzi to do postulatu ustanowienia wyspecjalizowanych quasi-sądowych paneli, które byłyby w stanie skutecznie podjąć omawianemu tutaj zadaniu. Praktyka w poszczególnych państwach członkowskich pokazuje, że sądy – czy to powszechnie

²¹ Zob. art. 11–13 rozporządzenia nr 1/2003 (ujednoczenie i koordynacja praktyki decyzyjnej krajowych organów konkurencji) oraz art. 15–16 rozporządzenia nr 1/2003 (ujednoczenie i koordynacja orzecznictwa krajowych sądów kontrolujących decyzje krajowych organów konkurencji).

²² Zob. szeroko M. Szydło, *Towards More Coherent Application of the EU Regulatory Framework for Energy through the Judicial Review of Decisions of National Regulatory Authorities*, “International Energy Law Review” 2013, vol. 32, nr 5, s. 215.

czy też administracyjne – nie zawsze są w stanie i nie zawsze też chcą kontrolować decyzje krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych w sensie merytorycznym (celowościowym). Można by więc postulować, by tradycyjnie rozumianym sądom, stanowiącym część wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, przypadło w udziale zadanie kontrolowania nie bezpośrednio decyzji krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych, ale raczej zadanie sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez postulowane tutaj wyspecjalizowane i niezależne panele. W takim układzie postulowana w niniejszym opracowaniu instancyjna struktura rozstrzygnięć konkretyzujących unijne prawo konkurencji i unijne prawo regulacji sektorowej powinna wyglądać następująco: decyzje krajowych organów konkurencji i krajowych organów regulacyjnych – orzeczenia wyspecjalizowanych i niezależnych paneli (składających się z niezależnych ekspertów), rozstrzygające odwołania merytorycznie i co do meritum sprawy – orzeczenia sądów krajowych, sprawujących taki zakres judykacyjnej kontroli nad orzecznictwem wyspecjalizowanych paneli, jaki odpowiada tradycji i kulturze prawnej danego państwa członkowskiego (np. kontrola celowości lub tylko legalności rozstrzygnięć; orzekanie reformatoryjne lub tylko kasatoryjne).

De lege ferenda należałoby też zadbać o większą koordynację i konsolidację w skali całej UE orzecznictwa tych organów (w tym sądów), które kontrolują decyzje krajowych organów regulacyjnych, analogicznie jak tego rodzaju koordynacja i konsolidacja jest obecnie unormowana w unijnym prawie konkurencji.

4. Konkluzje

Ogólnie można zatem powiedzieć, że zasadniczym postulatem wynikającym z niniejszego opracowania jest większe ujednoczenie i dalej idąca oraz bardziej odważna uniformizacja rozwiązań prawnych będących przejawem judycjalizacji unijnego prawa konkurencji i unijnego prawa regulacji sektorowej (w obu omawianych w niniejszym opracowaniu przejawach tej judycjalizacji). Unijne prawo konkurencji i unijne prawo regulacji sektorowej stanowią zbyt inwazyjne dla poszczególnych jednostek reżimy prawne, by omawiany tutaj proces judycjalizacji mógł być zatrzymany w pół kroku (tak jak to jest obecnie), bez jego konsekwentnego i spójnego doprowadzenia do końca. Wyraźnie widoczne w obszarze unijnego prawa konkurencji i regulacji sektorowej dyrygistyczne kierowanie życiem społecznym i gospodarczym musi być komplementarnie uzupełnione przez proces judycjalizacji oparty na spójnych założeniach aksjologicznych i instytucjonalnych, z korzyścią dla zainteresowanych przedsiębiorstw.

A judicialização da proteção da concorrência e da regulamentação setorial no direito da União Europeia: entre o controle de legalidade e a condução da política administrativa

Resumo

A judicialização do direito da União Europeia (EU) da concorrência, bem como do seu direito de regulamentação setorial ocorre em dois processos paralelos. De um lado, os órgãos nacionais da concorrência e os órgãos nacionais reguladores - os quais são criados sobre a base dos preceitos do direito comunitário para os Estados membros a fim de por em execução uma política pública com fundamento na ordem jurídica comum e os quais, em virtude da vigência desta última ordem, tomam o caráter das instituições (corpos) judiciais, precipuamente no âmbito de sua organização peculiar e do seu modo de agir próprio. Por outra parte, o direito comunitário requer dos Estados membros que as decisões dos órgãos nacionais, acima mencionados, realizadas por procuração do direito da União Europeia, que determinadas política públicas sejam submetidas ao controle judicial.

Ao discorrer sobre isso é preciso acrescentar que o legislador comunitário - o qual é o autor e ao mesmo tempo o motor do processo de judicialização do direito da União Europeia sobre a concorrência e a regulação comunitária setorial - é nas suas atuações, bastante incosequente e desprovido, nesta seara, de uma coerência elementar. Por isso, esta contribuição sugere mais uniformidade e unidade no que tange as regras jurídicas, as quais são as manifestações da judicialização do direito comunitário da concorrência e do direito da União Europeia da regulação setorial (ambos os aspetos examinados neste estudo).

Palavras-chaves: Judicialização, direito comunitário da União Europeia da concorrência, regulamentação comunitária setorial, controle judicial.