

Małgorzata Sieradzka

Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (cz. I)

I. Wprowadzenie

Uchwalenie nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹ istotnie zmieniło istniejące dotychczas regulacje w zakresie postępowań antymonopolowych². Znalazło to wyraz przede wszystkim w rezygnacji przez ustawodawcę z wszczynania postępowań na wniosok w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wskazana zmiana wywarła również wpływ na drogę sądowego postępowania cywilnego w zakresie sądowej kontroli rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach antymonopolowych. Mimo że sam charakter sądowej weryfikacji nie uległ zmianie, to w sposób istotny modyfikacji uległy postanowienia dotyczące podmiotów uprawnionych do zainicjowania – wskutek wniesienia środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) – postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK)³. Konsekwencją nowej regulacji prawnej, wobec

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia (Dz.U. Nr 50, poz. 331), dalej: u.o.k.k.

² Zob. uzasadnienie „projektu rządowego” dostępnego na stronie internetowej Sejmu www.orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/110.htm.

³ Sąd Okręgowy w Warszawie jest Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

odstąpienia ustawodawcy od prowadzenia postępowań na wnioski w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest nowy zakres podmiotowy jednostek legitymowanych do wszczęcia postępowania przed SOKiK. Zawężenie kręgu podmiotów posiadających status strony w postępowaniach antymonopolowych całkowicie zmienia istniejący (do czasu wejścia w życie nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) układ ról procesowych przed SOKiK.

II. Właściwość Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach antymonopolowych

Kontrola wydanych przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięć należy do właściwości sądów powszechnych⁴. Pomimo że SOKiK nie należy do struktury sądów gospodarczych, do postępowania przed nim znajdują zastosowanie przepisy o postępowaniu rozpoznawczym w sprawach gospodarczych⁵. W sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, do właściwości SOKiK należy rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia wydane przez Prezesa UOKiK w postępowaniach antymonopolowych. Ze względu na „specyficzny” charakter tych spraw ustawodawca przesądził o wyłączeniu ich kontroli spod kognicji sądów administracyjnych i przekazaniu do rozpoznania SOKiK⁶. SOKiK

⁴ Wyłączenie administracyjnej weryfikacji wydawanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć nastąpiło w wyniku utworzenia w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie odrębnej jednostki organizacyjnej – Sądu Antymonopolowego, a od kwietnia 2001 r. Sądu Okręgowego w Warszawie – SOKiK. Obecnie SOKiK rozpoznaje sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479²⁸⁻⁴⁷⁹³⁵), regulacji energetyki (art. 479⁴⁶⁻⁴⁷⁹⁵⁶), telekomunikacji i transportu kolejowego (art. 479⁵⁷⁻⁴⁷⁹⁷⁸) oraz o uznanie postanowień wzorca umownego za niedozwolone (art. 479³⁶⁻⁴⁷⁹⁴⁵). Kognicją SOKiK objęto rozpoznawanie w pierwszej instancji sądowej środków zaskarżenia od wydawanych rozstrzygnięć Prezesa UOKiK, organów regulacji oraz pozwów o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

⁵ SOKiK stosuje w pierwszej kolejności przepisy o postępowaniu rozpoznawczym w sprawach gospodarczych, a dopiero potem przepisy postępowania rozpoznawczego zwykłego.

⁶ Sprawą cywilną w znaczeniu formalnym jest sprawa, która nie ze swej istoty, lecz z woli ustawodawcy, została poddana właściwości sądów powszechnych. Zob. art. 1 k.p.c.

jest właściwy w zakresie rozpoznawania następujących środków zaskarżenia od wydanych w postępowaniach antymonopolowych rozstrzygnięć⁷:

- 1) odwołań od decyzji Prezesa UOKiK,
- 2) zażaleń na postanowienia wydawane w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub przepisów odrębnych,
- 3) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wskazane uregulowanie oznacza, że kognicją SOKiK objęto rozpoznawanie odwołań i zażaleń od rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach antymonopolowych (w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w sprawach koncentracji, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach nakładania kar pieniężnych). Ustawodawca w art. 479²⁸ k.p.c. wskazał sytuacje, w których dopuszczalna jest droga sądowa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Nie ulega tym samym wątpliwości, że sprawy wymienione w tym przepisie stanowią *numerus clausus*, określając w sposób wyczerpujący zakres właściwości rzeczowej i funkcjonalnej SOKiK. Pozwala to jednoznacznie stwierdzić, że wszelkie inne sprawy, poza wyraźnie w nim wymienionymi, a stanowiącymi naruszenie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie podlegają rozpoznaniu przez SOKiK⁸.

III. Wyłączenie możliwości stosowania trybu administracyjnego oraz sądowno-administracyjnego w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć Prezesa UOKiK

Zaskarżanie rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach antymonopolowych zostało uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w sposób szczególny. Pomimo że wszystkie postępowania

⁷ Zob. art. 479²⁸ k.p.c.

⁸ SOKiK nie jest właściwy do rozpoznania pozwu, w którym domaga się zbadania, czy określone przedsiębiorstwo nie naruszyło swoim postępowaniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ZNKU. Zob. Postanowienie SA-Mop z 5 stycznia 2000 r., XVII AmO 1/00 (niepubl.).

toczące się przed Prezesem UOKiK są postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przed organem administracji publicznej, ustawodawca w art. 81 u.o.k.k. w specyficzny sposób unormował tryb weryfikacji wydawanych przez ten organ orzeczeń. Mianowicie wyłączył możliwość stosowania trybu administracyjnego i sądowno-administracyjnego w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach antymonopolowych. Ustawodawca bowiem uznał, że spory powstałe na tle wydanych przez Prezesa UOKiK orzeczeń będzie rozpatrywał sąd powszechny – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wskazane uregulowanie przesądziło o wyłączeniu z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów możliwości stosowania do wydawanych w toku postępowań toczących się przed Prezesem UOKiK decyzji i postanowień środków prawnych ich wzruszenia przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego⁹, a dotyczących wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji¹⁰.

Reasumując, należy stwierdzić, że powyższa regulacja prawna wyłącza możliwość zarówno zaskarżenia wydanych przez Prezesa UOKiK orzeczeń na drodze administracyjnej¹¹, administracyjno-sądowej, jak i stosowania w odniesieniu do nich nadzwyczajnych trybów ich wzruszenia. Brak możliwości stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, odnoszących się do odwołań od decyzji¹² i zażaleń na postanowienia¹³, jak również nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji¹⁴ był uzasadniany wyłączeniem konkurencyjności obu postępowań. Ustanowienie odmiennej regulacji prawnej dotyczącej postępowania odwoław-

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej: k.p.a.

¹⁰ Zob. art. 82 u.o.k.k.

¹¹ NSA uznał się za niewłaściwy rzeczowo dla rozpoznania skargi na bezczynność Prezesa UOKiK przez niewydanie decyzji nakazującej zaniechanie praktyki monopolistycznej. W uzasadnieniu NSA wskazał, że właściwym rzeczowo sądem w sprawach dotyczących decyzji UOKiK jest SOKiK. Skoro zatem NSA nie jest sądem rzeczowo właściwym, skarga jest niedopuszczalna. Zob. postanowienie NSA z dnia 8 października 1997 r., II SAB 79/97.

¹² Art. 127 k.p.a.

¹³ Art. 141 k.p.a. i nast.

¹⁴ Zob. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 czerwca 2001 r., XVII Ama 31/01, Dz.Urz. UOKiK, Nr 2, poz. 64, s. 49.

czego, zawartej w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, uniemożliwia stronie niezadowolonej z wydanego przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia – skorzystanie na zasadach ogólnych, określonych w kodeksie postępowania administracyjnego – z możliwości zaskarżenia go do organu II instancji w drodze wniesienia odwołania lub zażalenia¹⁵. Ustawodawca bowiem nie zdecydował się na odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie zaskarzania rozstrzygnięć Prezesa UOKiK, wydanych w postępowaniu antymonopolowym. Jak już wcześniej wskazano, w tym przedmiocie wprowadzono specyficzny, a zarazem właściwy tryb postępowania, odpowiedni dla charakteru spraw rozpatrywanych przez organ antymonopolowy. Ze względu na specyfikę spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, wprowadzenie drogi sądowego rozstrzygania sporów powstałych na tle wydanych w administracyjnym postępowaniu antymonopolowym rozstrzygnięć należy ocenić pozytywnie. Intencją ustawodawcy było bowiem rozszerzenie zakresu kontroli nad rozstrzygnięciami zapadłymi w postępowaniu antymonopolowym, a powierzenie jej sądom powszechnym pozwala na ocenę ich treści nie tylko pod kątem legalności, lecz również pod względem merytorycznym¹⁶.

Decyzje i postanowienia wydane w postępowaniach antymonopolowych mogą zostać zaskarżone wyłącznie wskutek wniesienia odwołania lub zażalenia do SOKiK. Natomiast dopuszczalność drogi sądowej została uzależniona od wyczerpania postępowania administracyjnego przed Prezesem UOKiK. Zatem w zależności od rodzaju toczącego się przed organem antymonopolowym postępowania (postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję¹⁷, postępowanie w sprawach koncentracji¹⁸, postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów¹⁹, postępowanie w sprawach nakładania kar pieniężnych²⁰)

¹⁵ Jeśli ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów przewidywałaby taką możliwość, to organem II instancji byłby Prezes Rady Ministrów.

¹⁶ Natomiast kontrola sprawowana przez sądy administracyjne jest przeprowadzana pod kątem legalności.

¹⁷ Art. 86-93 u.o.k.k.

¹⁸ Art. 94-99 u.o.k.k.

¹⁹ Art. 100-105 u.o.k.k.

²⁰ Art. 106-113 u.o.k.k.

z pozytywną przesłanką warunkującą dopuszczalność drogi sądowej będziemy mieć do czynienia dopiero w sytuacji zakończenia jednego z tych postępowań.

Postępowanie przed SOKiK może zostać zainicjowane wniesieniem odwołania lub zażalenia wyłącznie po uprzednim wyczerpaniu jednego z wyżej wymienionych postępowań. Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd powszechny zależy bowiem w tym wypadku od istnienia wydanego uprzednio przez organ antymonopolowy rozstrzygnięcia. W szczególności zatem strona odwołująca się nie może pominąć drogi postępowania administracyjnego, gdyż warunkiem dopuszczalności drogi sądowej w sprawach z zakresu konkurencji i konsumentów jest wniesienie środka zaskarżenia od wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji, czyli decyzji istniejącej²¹.

Wniesienie środka zaskarżenia inicjuje postępowanie sądowe przed SOKiK. Jeśli chodzi o charakter tego postępowania, to w doktrynie wyrażany jest pogląd, że stanowi ono niejako kontynuację (wskutek wniesienia środka zaskarżenia) postępowania administracyjnego²². Zakończenie postępowania antymonopolowego wydaniem jednego z rozstrzygnięć (decyzji lub postanowienia) zamyka drogę postępowania administracyjnego przed organem antymonopolowym. Jednocześnie zakończenie postępowania antymonopolowego warunkuje dopuszczalność drogi sądowej przed SOKiK.

Nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy przy tworzeniu tej szczególnej konstrukcji postępowania odwoławczego w stosunku do rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniach antymonopolowych było zapewnienie równowagi między skutecznością antymonopolowej procedury dochodzeniowej a legalnością ingerencji państwa w prawa i interesy przedsiębiorców²³. Bowiem możliwość prowadzenia dwóch równoległych postę-

²¹ Por. art.47928 § 1 k.p.c.

²² Wskazują na to S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 289 oraz T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, Państwo i Prawo 1991, nr 1, s. 35 i nast.

²³ R. Janusz, T. Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 271.

poważą godziłyby w pewność obrotu prawnego z uwagi na brak gwarancji rozstrzygnięcia tej sprawy w ten sam sposób przez różne organy²⁴.

IV. Sprawa antymonopolowa a sprawa cywilna w znaczeniu formalnym

Skuteczne wniesienie przez stronę odwołania prowadzi do zmiany charakteru rozpoznawanej sprawy. Sprawa antymonopolowa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia wydanego przez organ antymonopolowy staje się – z momentem przeniesienia jej na drogę sądową – sprawą cywilną w znaczeniu formalnym. Jednak należy zauważyć, że zarówno w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem UOKiK, jak i w postępowaniu sądowym, które toczy się przed SOKiK, sprawy administracyjne zachowują swój publiczny charakter²⁵. Nie ulega wątpliwości, że przed SOKiK nadal jest rozpoznawana sprawa antymonopolowa, rozumiana jako spór powstały na tle wydanej przez Prezesa decyzji. Jednak wpłynięcie środka zaskarżenia do SOKiK prowadzi do zmiany jej charakteru, gdyż od tej chwili staje się ona sprawą cywilną formalną²⁶. Sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym są te sprawy, które zostały poddane właściwości sądów powszechnych na mocy ustaw szczególnych²⁷.

²⁴ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa, Komentarz*, Warszawa 1999, s. 468-469.

²⁵ Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03.

²⁶ Należy zwrócić uwagę na bardzo interesujące ujęcie sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej przez W. D a w i d o w i c z a (*Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, Państwo i Prawo 1990, nr 7, s. 20). Autor, wskazując na odmiennosc stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji państwowej w stosunku do stosowania prawa cywilnego przez sądy powszechne, odwołał się do zasadniczej różnicy między pojęciami sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej. Sprawa cywilna jest pojęciem procesowym, która wyraża istnienie „sporu o prawo” między podmiotami stosunku cywilnoprawnego, natomiast termin „sprawa administracyjna” wyraża oparty na prawie administracyjnym interes prawny, uzasadniający żądanie od organu administracji państwowej udzielenia określonego uprawnienia, albo opartą na tymże prawie kompetencję organu administracji państwowej do oddziaływania na interes prawny niepodporządkowanego mu podmiotu przez nałożenie na niego wydaną z urzędu decyzją określonego obowiązku.

²⁷ J. B o d z i o [w:] J. B o d z i o, T. D e m e n d e c k i, A. J a k u b e c k i, O. M a r c e w i c z, P. T e l e n g a, P. M. W ó j c i k, *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kraków 2005, s. 31-33.

Ustawodawca, wprowadzając sądowy tryb weryfikacji rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach antymonopolowych, przesądził o tym, że ukształtowane decyzją administracyjną stosunki administracyjne mogą stanowić przedmiot rozstrzygnięcia SOKiK. Wynika to z jednoznacznego brzmienia art. 81 u.o.k.k., który stanowi, że ustawodawca przekazał do postępowania cywilnego sprawy z zakresu odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniu antymonopolowym. Sprawy te jednak, mimo nadania im w postępowaniu cywilnym (zainicjowanym wniesieniem środka zaskarżenia) cywilnego (formalnie) charakteru²⁸, nadal pozostają sprawami antymonopolowymi. Wniosek powyższy wynika z ich podstawy prawnej, którą mimo przeniesienia drogi rozpoznawanej sprawy – z administracyjnej na sądową – stanowi nadal materialne prawo administracyjne.

IV. Charakter prawny postępowania toczącego się przed SOKiK

Postępowanie przed SOKiK jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem rozpoznawczym²⁹. SOKiK powinien osądzić sprawę od początku, gdyż charakter postępowania administracyjnego nie pozwala mu oprzeć się na ustaleniach dokonanych przez organ antymonopolowy³⁰. Należy w związku z tym wskazać, że SOKiK rozpatruje sprawę nie tylko na podstawie kryterium legalności, lecz także celowości i zasadności³⁰. Postępowanie sądowe przed SOKiK zmierza do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej stanowiącej podstawę odwołania, a ponadto SOKiK jest związany zarówno zakresem wniesionego odwołania, jak i wydanej w postępowaniu antymonopolowym decyzji. Mimo że postępowanie przed SOKiK zostaje zainicjowane wniesieniem środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa UOKiK, nie należy traktować go jako postępowania odwoławczego w stosunku do zakończonego postępowania antymonopolowego.

²⁸ Formalnie cywilny charakter spraw jest związany z przekazaniem ich do rozpoznania w procesie cywilnym na mocy ustaw szczególnych.

²⁹ Orzeczenie SN z dnia 19 stycznia 2001 r., I CKN 1036/98 (niepubl.).

³⁰ Zob. S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa...*, s. 289; T. Erciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie...*, s. 35 i nast.; zob. też. uzasadnienie do wyroku SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87).

Pogląd o odwoławczym charakterze postępowania sądowego został w doktrynie skrytykowany. Zdaniem T. Erecińskiego postępowanie przed sądem antymonopolowym (obecnie SOKiK) jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, gdyż nie zmierza bezpośrednio do kontroli postępowania administracyjnego, lecz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy³¹. Należy w związku z tym przyjąć, że wniesienie przez stronę odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu antymonopolowym, wszczyna sądowe postępowanie pierwszoinstancyjne na zasadach postępowania kontradiktoryjnego³². W konsekwencji zrezygnowano z traktowania postępowania administracyjnego przed Prezesem UOKiK jako postępowania pierwszoinstancyjnego. Uznano bowiem, że powinno ono poprzedzać postępowanie sądowe. W piśmiennictwie na oznaczenie obligatoryjnego postępowania administracyjnego, które poprzedza sądowe, używa się terminu postępowanie przesądowe, czy też prejurysdykcyjne³³. To określenie jest uzasadnione charakterem stosunku zachodzącego między tymi postępowaniami a postępowaniem przed sądem, co wynika z faktu, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek wykorzystania najpierw innego trybu załatwienia sprawy³⁴. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie nadal aktualny pozostaje spór co do konsekwencji braku wyczerpania procedury administracyjnej jako obligatoryjnej drogi przed wytoczeniem powództwa do sądu powszechnego³⁵. W związku

³¹ T. Ereciński, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 września 1993 r.*, Przegląd Sejmowy 1994, nr 6, s. 79 i nast. Pogląd odmienny od wyżej przedstawionego zaprezentował W. Broniewicz (*Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 32), który zwrócił uwagę na podobieństwo między postępowaniem wszczętym wskutek wniesienia odwołania do sądu antymonopolowego a postępowaniem sądownoadministracyjnym.

³² Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87).

³³ Zob. K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, Pałestra 1985, nr 7-8, s. 11 i nast.

³⁴ Tamże.

³⁵ Należy wskazać, że o ile w literaturze stanowiska są niejako zbliżone i większość autorów opowiada się za obligatoryjnym wyczerpaniem postępowania administracyjnego jako przesłanką procesową dopuszczalności drogi sądowej, to w orzecznictwie pogląd ten jest dalece kontrowersyjny. Co do traktowania niewyczerpania drogi postępowania administracyjnego jako braku legitymacji biernej zob. wyrok SN z 7 sierpnia 1981 r., IV CR 260/81 (OSPika 1982, nr 5-6, s. 168) i wyrok z 3 maja 1985 r., II CR 121/85 (OSNCP 1986, nr 4, poz. 59). Odmienne E. Łętowska, *Glosa do wyroku z 7 sierpnia 1981 r.*, IV CR 260/81 (OSPika 1982 nr 5-6, s. 170-171).

z wielością stanowisk w tym przedmiocie³⁶ należy przychylić się do tych poglądów, które traktują niewyczerpanie postępowania przedsądowego (przed organem antymonopolowym) jako podstawę do odrzucenia środka zaskarżenia (pozwu). W tej sytuacji występuje tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej³⁷ wynikająca z braku przesłanki procesowej (ze względu na brak zakończenia postępowania administracyjnego)³⁸. Z wyczerpaniem postępowania przedsądowego mamy do czynienia w sytuacji zakończenia postępowania antymonopolowego wydaniem rozstrzygnięcia przez Prezesa UOKiK. Zakończenie postępowania przed organem antymonopolowym wiąże się jednocześnie z powstaniem po stronie przedsiębiorcy swoistego prawa podmiotowego, przejawiającego się w możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia kończącego to postępowanie do SOKiK. Nieskorzystanie przez przedsiębiorcę ze środków prawnych wzruszenia wydanego orzeczenia powoduje nieodwracalną jego utratę, gdyż upływ terminu do wniesienia odwołania prowadzi do bezwzględnej niedopuszczalności drogi sądowej.

W związku z tym, że sprawa antymonopolowa zostaje przekazana do rozpoznania sądowi powszechnemu, należy zastanowić się nad charakterem postępowania sądowego zainicjowanego wniesieniem środka zaskarżenia od rozstrzygnięć w tych sprawach. Konsekwencją tego, że postępowanie zainicjowane wniesieniem środka zaskarżenia jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem rozpoznawczym, należy stwierdzić, że SOKiK powinien osądzić sprawę od początku, gdyż charakter postępowania administracyjnego nie pozwala mu oprzeć się na ustaleniach dokonanych przez organ antymonopolowy. Nie pozbawia go to jednak możliwości wykorzystania w postępowaniu rozpoznawczym materiału dowodowego zebranego w postępowaniu antymonopolowym³⁹. Specy-

³⁶ Zob. J. Jankowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, Acta Universitatis Lodzianis 1982, nr 9, s. 52; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1983, s. 30; K. Piasecki, *Procedury poprzedzające...*, s. 11 i nast.

³⁷ Pogląd taki prezentują: W. Siedlecki, *Przesłanki procesu cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1980, s. 6; Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 83; L. Ostrowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, Pałestra 1984, nr 12, s. 17.

³⁸ E. Łętowska, *Glosa do wyroku z 7 sierpnia...*, s. 170-171.

³⁹ Uzasadnienie wyroku SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87).

fika toczącego się przed SOKiK postępowania sprawia, że stanowi ono kontynuację postępowania administracyjnego, ale z zastosowaniem instytucji właściwych prawu prywatnemu. Upřednie prowadzenie postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej, a następnie możliwość przeniesienia rozpoznania sprawy przed SOKiK uwidacznia złożony charakter rozpoznawanych przed SOKiK spraw antymonopolowych. Ustanowienie przez ustawodawcę dwóch różnych form ochrony prawnej pozwala na wszechstronne wyjaśnienie sprawy⁴⁰. Jednocześnie jednak zróżnicowanie postępowań, w których rozpatrywane są sprawy z zakresu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, może prowadzić do pewnych komplikacji wynikających z podwójnego – publicznoprawnego i cywilnoprawnego – charakteru rozpoznawanych spraw.

Ustawodawca w sposób wyraźny przewidział dla rozpatrywania spraw antymonopolowych administracyjny tryb postępowania. Postępowanie to, zmierzające do wydania rozstrzygnięcia je kończącego, cechuje inkwizycyjność. Istotne znaczenie ma fakt, że wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i ustalenie istnienia lub nieistnienia bezprawnej praktyki musi nastąpić w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed Prezesem UOKiK.

Natomiast postępowanie toczące się przez SOKiK jest oparte na zasadach postępowania kontradyktoryjnego. W postępowaniu sądowym, zainicjowanym wniesieniem odwołania, następuje ocena materiału dowodowego, który został w sprawie zebrany w postępowaniu antymonopolowym. SOKiK, przyjmując sprawę do merytorycznego rozpatrzenia, może w zależności od własnej oceny, wykorzystać materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Istotą postępowania sądowego stanowi wszechstronne zbadanie okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym, co znajduje swój wyraz w wydanym orzeczeniu⁴¹. Intencją ustawodawcy wprowadzającego obowiązek rozpoznawania spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów w postępowaniu sądowym było poddanie wydawanych przez organ antymonopolowy rozstrzygnięć kontroli merytorycznej SOKiK. Szerzej rzecz ujmując, postępowanie

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Zob. art. 232 k.p.c.

sądowe zmierza do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a nie do kontroli zakończonego postępowania administracyjnego pod kątem legalności. Mimo że SOKiK posiada kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, nie można odmówić mu również – w zakresie niezbędnym dla potrzeb wydawanego rozstrzygnięcia – uprawnień do kontroli legalności wydanej decyzji administracyjnej, rozstrzygającej kwestię z zakresu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W orzecznictwie sądowym konsekwentnie przyjmuje się tezę, że jego kompetencji, jako sądu powszechnego działającego na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, nie można ograniczyć wyłącznie do oceny legalności wydanych w postępowaniu przed Prezesem UOKiK decyzji administracyjnych⁴². SOKiK rozpoznaje bowiem sprawę jako sąd pierwszej instancji, co pozwala mu również na wydanie orzeczenia reformatoryjnego⁴³.

VI. Podmioty posiadające status strony w postępowaniu przed SOKiK

Prawo do wniesienia środka zaskarżenia od wydanego przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia mają podmioty legitymujące się przymiotem strony w postępowaniu antymonopolowym. W zależności od rodzaju postępowania antymonopolowego inny będzie podmiot legitymujący się statusem strony⁴⁴. Niezależnie jednak od powyższego, przymiot strony we wszystkich postępowaniach uregulowanych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów posiadają wyłącznie przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.o.k.k.⁴⁵

⁴² Zob. T. Woś, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93*, Państwo i Prawo 1995, nr 1, s. 104.

⁴³ Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., III SK 44/04 (OSNP 2005, nr 9, poz. 136).

⁴⁴ Por. art. 88 (postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję), art. 94 ust. 1 (postępowanie w sprawach koncentracji) oraz art. 101 ust. 1 (postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów).

⁴⁵ Zob. art. 88 u.o.k.k., według którego stroną postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest „każdy wobec kogo zostało on wszczęte”; art. 94 u.o.k.k., według którego stroną postępowania w sprawach koncentracji jest „każdy kto zgłasza, zgodnie z ust. 2 zamiar koncentracji”; art. 101 u.o.k.k., według którego stroną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest „każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”.

Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁶ zmieniła istniejący przed jej wejściem w życie układ podmiotów posiadających legitymację do wniesienia środków zaskarżenia od rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach antymonopolowych. Jednocześnie należy stwierdzić, że pozbawiła ona (w stosunku do wszystkich postępowań antymonopolowych) inne (poza stronami postępowania antymonopolowego) podmioty uprawnienia do wniesienia odwołania. Prawo to zostało przyznane wyłącznie przedsiębiorcy, którego interes prawny został naruszony wskutek wydania jednego z rozstrzygnięć określonych w UOKiKK. Oznacza to, że wskazana regulacja pozbawiła podmioty składające wnioski o wszczęcie postępowania, a niezadowolone ze sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa UOKiK lub kwestionujące zasadność odmowy wszczęcia postępowania, możliwości wniesienia odwołania do SOKiK⁴⁷. Tym samym odwołanie wniesione przez podmiot niebędący stroną w postępowaniu przed Prezesem UOKiK podlega odrzuceniu na podstawie art. 479^{31a} § 2 k.p.c.⁴⁸ ze względu na stwierdzony brak legitymacji procesowej czynnej. Należy zatem stwierdzić, że w postępowaniu przed SOKiK biorą udział te same podmioty, które legitymowały się statusem strony w postępowaniu antymonopolowym przed Prezesem UOKiK. W związku z tym stronami toczącego się przed SOKiK postępowania jest Prezes UOKiK oraz podmiot będący stroną w postępowaniu antymonopolowym⁴⁹, a także wnoszący zażalenie⁵⁰.

Z uwagi na specyfikę postępowania sądowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów trudno wyodrębnić w nim dwie przeciwstawne strony procesowe. Za tym wnioskiem przemawia fakt,

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331).

⁴⁷ Zmiana podyktowana została dużą ilością spraw, którą obarczony został SOKiK – istotne obciążenie stanowią odwołania wniesione przez podmioty składające wnioski o wszczęcie postępowania antymonopolowego przez PUOKiK; zob. uzasadnienie do projektu UOKiK z dnia 16 lutego 2007 r., s. 15.

⁴⁸ Przepis ten jest rozpatrywany w związku z art. 479²⁹ § 1 i 2 k.p.c.

⁴⁹ Podmioty te zostały wymienione w treści decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; zob.art. 107 § 1 k.p.a.

⁵⁰ Art. 479²⁹ k.p.c.

że ustawodawca na oznaczenie stron tego postępowania nie posłużył się klasycznymi terminami, tj. „powód” i „pozwany”⁵¹. Akceptując jednak to nazewnictwo, należy wyróżnić w postępowaniu sądowym dwie przeciwstawne sobie strony procesowe: powoda i pozwanego. Wnoszący odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK przedsiębiorca staje się powodem w postępowaniu sądowym. Pozwanym natomiast jest Prezes UOKiK, który wydał zaskarżoną decyzję, będącą przedmiotem postępowania przed SOKiK. Wniesienie środka zaskarżenia do SOKiK zmienia na trwałe układ ról procesowych, który istniał w postępowaniu antymonopolowym. Prezes UOKiK i adresat wydanej przez niego decyzji (przedsiębiorca) stają się w postępowaniu przed SOKiK równorzędnymi uczestnikami „procesu respektującego w pełni zasadę kontrydiktoryjności”⁵².

Należy rozważyć kwestię, czy mimo braku takiej regulacji w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów można przyznać status strony w postępowaniu przed SOKiK organizacji społecznej? Biorąc pod uwagę rodzaj rozpatrywanej przez SOKiK w postępowaniu cywilnym sprawy, należy stwierdzić, że organizacja społeczna występuje w nim w celu ochrony tzw. interesu rozproszonego. Brak posiadania przez organizację społeczną w postępowaniu antymonopolowym przymiotu strony pozbawia ją tym samym możliwości wnoszenia środków zaskarżenia od wydanych w nim orzeczeń. Oznacza to, że również w postępowaniu przed SOKiK organizacja społeczna nie posiada legitymacji strony. Jeżeli jednoznacznie możemy stwierdzić, że organizacja społeczna w tym postępowaniu nie jest stroną, czy wobec tego może ona uczestniczyć w postępowaniu cywilnym na innych zasadach? W związku z brzmieniem art. 61 § 3 k.p.c. udział organizacji w sprawach z zakresu ochrony interesów konsumentów może polegać na wstąpieniu, za zgodą powoda, do postępowania w każdym jego stadium. Wskazane uregulowanie oznacza, że organizacja społeczna przystępuje do konkretnej strony, podobnie jak interwenient uboczny. Należy zatem wskazać, że ze względu na przedmiot jej zadań statutowych⁵³

⁵¹ J. Bodzio [w:] J. Bodzio, T. Demendecki, A. Jakubecki, O. Marcewicz, P. Telenga, P.M. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kraków 2005, s. 721.

⁵² Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo 2002, nr 4, s. 45.

⁵³ Jeżeli do jej zadań statutowych należy ochrona konsumentów.

wstępuje ona do udziału w postępowaniu po stronie Prezesa UOKiK⁵⁴. W postępowaniu przed SOKiK mogą brać również udział jako uczestnicy dopuszczone do udziału w postępowaniu przed Prezesem UOKiK podmioty zainteresowane⁵⁵. Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów uchyliła jednak istniejące dotychczas przepisy pozwalające na udział w postępowaniach antymonopolowych podmiotów zainteresowanych. W związku z tym należy się zastanowić, czy mają one prawo brać udział w postępowaniu sądowym. Jeśli chodzi o charakter uczestnika procesu, to należy zauważyć, że nie jest on do końca jasny. Wskazuje się bowiem, iż w postępowaniu przed SOKiK nie można na zasadzie analogii stosować klasycznych instytucji procesowych, tj. współuczestnictwa lub interwencji⁵⁶. W piśmiennictwie proponuje się, by do tego typu sytuacji zastosowanie znalazły przepisy o interwencji ubocznej⁵⁷. Podmiot zainteresowany będzie mógł zostać wezwany przez SOKiK do udziału w sprawie z urzędu⁵⁸. W praktyce zatem do udziału podmiotu zainteresowanego w postępowaniu sądowym znajdą zastosowanie przepisy o interwencji ubocznej samoistnej. Podmiot zainteresowany będzie mógł występować po którejś ze stron procesowych, w zależności od tego, z czym interesem się identyfikuje⁵⁹. Jeżeli podmiot zainteresowany oczekuje wydania orzeczenia na korzyść przedsiębiorcy, to występuje po jego stronie. Jeśli natomiast oczekuje on rozstrzygnięcia sprawy na rzecz konsumentów, zawsze będzie występował

⁵⁴ Do jej udziału w postępowaniu cywilnym znajdują zastosowanie przepisy o interwencji ubocznej.

⁵⁵ Art. 479²⁹ k.p.c.

⁵⁶ P. T e l e n g a, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 721.

⁵⁷ Tamże, s. 722.

⁵⁸ Wskazuje się również, że interes prawny zainteresowanego spełnia funkcję legitymacji procesowej do wszczęcia postępowania lub udziału w nim – zob. S. D a l k a, *Komentarz do wyroku Sądu Wojewódzkiego – Sądu Antymonopolowego z 16 lipca 1991 r., XVII Amr 8/91*, Orzecznictwo Gospodarcze 1992, nr 2, s. 48.

⁵⁹ Tak T. E r e c i ń s k i, [w:] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*. Część pierwsza: *Postępowanie rozpoznawcze*. t. I, red. T. Ereciński, Warszawa 2004, s. 1061. Autor uważa, że „w razie udziału zainteresowanego podmiotu jako uczestnika w postępowaniu przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów powinny być odpowiednio stosowane przepisy o interwencji ubocznej samoistnej. Podmiot zainteresowany występuje bowiem faktycznie bądź po stronie przedsiębiorcy wnoszącego odwołanie i oczekującego, tak jak ten podmiot, zmiany decyzji Prezesa UOKiK, bądź staje po stronie Prezesa UOKiK, oczekując oddalenia wniesionego przez powoda odwołania”.