

# Studia PRAWNICZE

## KWARTALNIK

### W numerze:

- Faza rekonstrukcyjna derywacyjnej koncepcji wykładni – próba krytycznej analizy
- Zakres związania państw członkowskich Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej w kontekście stosowania prawa karnego
- Instytucja tzw. zgody następczej po nowelizacji z 11 marca 2016 r. w świetle standardów konstytucyjnych i konwencyjnych
- Procedury specjalne a rozbudowa uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka
- Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych
- Teoretycznoprawne aspekty przedstawicielstwa organizacyjnego jako pragmatycznego sposobu reprezentacji osoby prawnej
- Problematyka kwalifikacji prawnej przestępstwa paserstwa programów komputerowych

3 (211)  
2017

WARSZAWA 2017  
WYDAWNICTWO TEKST SP. Z O.O.

POLSKA AKADEMIA NAUK  

---

INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

Studia  
PRAWNICZE

Zeszyt 3 (211) 2017

Wydawnictwo Tekst Sp. z o.o.

Warszawa 2017



**KOMITET REDAKCYJNY:**

*Andrzej Bierć, Jerzy Ciemniowski, Władysław Czapliński,  
Lech Gardocki, Ewa Łętowska, Małgorzata Król-Bogomilska,  
Maria Kruk-Jarosz, Joanna Mucha, Jan Skupiński,  
Tadeusz Smyczyński, Andrzej Szajkowski, Elżbieta Tomkiewicz,  
Roman Wieruszewski, Andrzej Wróbel*

**Redakcja:**

*Andrzej Bierć* – redaktor naczelny  
*Tadeusz Smyczyński* – z-ca red. naczelnego  
*Joanna Mucha* – sekretarz Redakcji

Czasopismo znajduje się na liście czasopism naukowych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2015 r. z liczbą **11 punktów** za publikację. „Studia Prawnicze” ukazują się nieprzerwanie od 1963 r.

Redakcja uprzejmie zawiadamia, że dążąc do upowszechniania za granicą artykułów ukazujących się w „Studiach Prawniczych”, uzgodniła z Redakcją czasopisma THE CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES (CEJSH) internetową publikację ich angielskich streszczeń.

© Copyright 2010 by Instytut Nauk Prawnych PAN

**Adres Redakcji:**

Instytut Nauk Prawnych PAN  
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa  
Pałac Staszica  
tel. 22 826 52 31 w. 181  
fax 22 826 78 53  
e-mail: studiaprawnicze@inp.pan.pl

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN  
ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wydawnictwo Tekst sp. z o.o.  
ul. Kossaka 72, 85-307 Bydgoszcz  
tel./fax 52 348 62 50  
e-mail: info@tekst.com.pl  
www.tekst.com.pl

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Nakład: 350 egz.

## SPIS TREŚCI

*dr hab. Krzysztof Mularski*

WPiA UAM Poznań

<b>FAZA REKONSTRUKCYJNA DERYWACYJNEJ KONCEPCJI WYKŁADNI – PRÓBA KRYTYCZNEJ ANALIZY</b> .....	7
1. Uwagi wstępne.....	7
2. Zagadnienia metodologiczne .....	9
3. Wybrane założenia i pojęcia rekonstrukcyjnej fazy wykładni..	12
4. Relacja przepis zrębowy – przepisy uzupełniające .....	21
5. Relacja przepis centralny – przepisy modyfikujące .....	32
6. Wnioski.....	41
RECONSTRUCTIVE PHASE OF THE DERIVATIVE CONCEPTION OF INTERPRETATION - AN ATTEMPT AT CRITICAL ANALYSIS .....	46

*dr hab. prof. INP PAN Monika Szwarc*

Institut Nauk Prawnych PAN

<b>ZAKRES ZWIĄZANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH KARTĄ PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE STOSOWANIA PRAWA KARNEGO (UWAGI NA TLE ORZECZNICTWA TSUE)</b> .....	47
1. Wprowadzenie.....	47
2. Realizacja zobowiązań wynikających z prawa UE .....	50
3. Ustanawianie przepisów krajowych mających wpływ na korzystanie z uprawnień przyznanych prawem UE .....	72
4. Wnioski .....	76
TTHE SCOPE OF APPLICATION OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION BY THE MEMBER STATES IN THE CRIMINAL LAW CONTEXT (REMARKS ON THE RECENT CJEU JURISPRUDENCE) .....	79

*dr hab. prof. INP PAN Paweł Daniluk*

Institut Nauk Prawnych PAN

<b>INSTYTUCJA TZW. ZGODY NASTĘPCZEJ PO NOWELIZACJI Z 11 MARCA 2016 R. W ŚWIETLE STANDARDÓW KONSTITUCYJNYCH I KONWENCYJNYCH</b> .....	81
THE INSTITUTION OF THE SO-CALLED EX POST FACTO CONSENT AFTER THE AMENDMENT OF 11 MARCH 2016 IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL AND CONVENTIONAL STANDARDS .....	100

**dr Grażyna Baranowska, mgr Anna Hernandez-Połączyńska**

Instytut Nauk Prawnych PAN

<b>PROCEDURY SPECJALNE A ROZBUDOWA UNIWERSALNEGO SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA .....</b>	<b>101</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	101
2. Wzrost liczby mandatów procedur specjalnych .....	103
3. Procedury specjalne a organy traktatowe .....	106
4. Wnioski.....	111
<b>UN SPECIAL PROCEDURES AND THE EXPANSION OF THE UNIVERSAL HUMAN RIGHTS SYSTEM.....</b>	<b>113</b>

**dr Mateusz Błachucki**

Instytut Nauk Prawnych PAN

<b>ROLA I WŁAŚCIWOŚĆ SĄDÓW POWSZECHNYCH I ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH ANTYMONOPOLOWYCH W ŚWIETLE NAJNOWSZEGO ORZECZNICTWA I ZMIAN NORMATYWNYCH.....</b>	<b>115</b>
1. Zarys zagadnienia.....	115
2. Zmiany legislacyjne dotyczące właściwości i roli wyspecjalizowanego sądu antymonopolowego.....	117
3. Rola SOKiK w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego .....	123
4. Kontrola sądowa aktów administracyjnych Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych.....	125
5. Kontrola sądowa czynności procesowych organu antymonopolowego w świetle najnowszego orzecznictwa.....	130
6. Wnioski .....	142
Wykaz literatury.....	145
<b>THE ROLE AND THE JURISDICTION OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE COURTS IN ANTIMONOPOLY CASES IN THE LIGHT OF THE LATEST CASE-LAW AND NORMATIVE AMENDMENTS .....</b>	<b>147</b>

**dr Joanna Mucha-Kujawa**

Instytut Nauk Prawnych PAN

<b>TEORETYCZNOPRAWNE ASPEKTY PRZEDSTAWICIELSTWA ORGANIZACYJNEGO JAKO PRAGMATYCZNEGO SPOSOBU REPREZENTACJI OSOBY PRAWNEJ .....</b>	<b>149</b>
1. Erozja tzw. organicznej teorii osoby prawnej i jej konsekwencje .....	149
2. Europejski zwrot w kierunku przedstawicielstwa organizacyjnego .....	152
3. Polska nauka prawa wobec konstrukcji przedstawicielstwa organizacyjnego .....	158
4. Pragmatyczne cechy przedstawicielstwa organizacyjnego na tle formalizmu teorii organów osoby prawnej.....	163
<b>LEGAL ASPECTS OF ORGANIZATIONAL REPRESENTATION AS A PRAGMATIC TYPE OF LEGAL ENTITY'S REPRESENTATION.....</b>	<b>170</b>

*mgr Dominika Zawadka*

Instytut Nauk Prawnych PAN

<b>PROBLEMATYKA KWALIFIKACJI PRAWNEJ PRZESTĘPSTWA PASERSTWA PROGRAMÓW KOMPUTEROWYCH.....</b>	171
Wstęp.....	171
Definicje.....	172
Kwalifikacja prawna czynu na podstawie art. 291–293 Kodeksu karnego.....	174
Kwalifikacja prawna czynu na podstawie art. 118 Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych .....	180
Kwalifikacja prawna na podstawie art. 122 Kodeksu wykroczeń.....	184
Podsumowanie .....	184
Bibliografia .....	186
THE CRIME OF FENCING THE COMPUTER PROGRAMS – THE LEGAL QUALIFICATION ISSUES.....	188
Informacje dla Autorów .....	189

*Mateusz Błachucki* ■

# ROLA I WŁAŚCIWOŚĆ SĄDÓW POWSZECHNYCH I ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH ANTYMONOPOLOWYCH W ŚWIETLE NAJNOWSZEHO ORZECZNICTWA I ZMIAN NORMATYWNYCH

## 1. Zarys zagadnienia

Sądownictwo antymonopolowe w Polsce ma relatywnie krótką tradycję. W początkowym bardzo krótkim okresie (1987–1990) funkcję tę wypełniały wyłącznie sądy administracyjne. W 1990 r. nastąpiła istotna zmiana polegająca na powierzeniu podstawowej roli orzeczniczej w sprawach antymonopolowych sądom powszechnemu, tj. Sądom Antymonopolowemu. Zmiana ta nie była ani przemyślana, ani specjalnie umotywowana i wpisuje się raczej w nurt transformacji gospodarczej początku lat 90., kiedy potrzeba zmian często wyprzedzała refleksję nad nimi<sup>1</sup>. Z biegiem czasu rola sądu antymonopolowego ewoluowała w kierunku uczynienia z niego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z tym, że pojęcie ochrony konkurencji należy rozumieć dość szeroko w kontekście właściwości tego sądu, gdyż obejmuje ona również administracyjnoprawną regulację sektorów infrastrukturalnych. Wraz z ugruntowaniem się roli SOKiK zaczęto sobie także uświadamiać, że sąd antymonopolowy, wbrew intencjom jego

<sup>1</sup> Szerzej o początkach sądownictwa antymonopolowego w Polsce oraz motywach przemian zob. M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, UOKiK, Warszawa 2011, s. 6 i nast.

twórców, nie jest w stanie udzielać ochrony sądowej wszystkim adresatom prawnie relewantnych zachowań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ale jego właściwość obejmuje jedynie pewne stypizowane formy aktywności organu antymonopolowego. To spowodowało, że zaczęto wskazywać, że SOKiK współdzieli jurysdykcję w odniesieniu do spraw antymonopolowych z sądami administracyjnymi<sup>2</sup>.

Szczegółowa problematyka właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych była już przedmiotem refleksji<sup>3</sup>. Z tego powodu zamierzeniem artykułu jest przede wszystkim pokazanie ustaleń w zakresie właściwości sądowej w sprawach antymonopolowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych oraz najnowszego orzecznictwa. W ostatnim okresie problematyka jurysdykcji sądów w sprawach antymonopolowych była przedmiotem dyskusji naukowej<sup>4</sup> oraz była przedmiotem pewnych przemian legislacyjnych, które jednak dalekie były od pierwotnych projektów<sup>5</sup>. Dodatkowo rozwijające się orzecznictwo Sądu Najwyższego także wpłynęło na postrzeganie roli i właściwości SOKiK w sprawach antymonopolowych. Co także istotne, sądy administracyjne również kontynuują swoje orzecznictwo w wybranych aspektach spraw antymonopolowych i można nawet mówić o pewnej stabilizacji linii orzeczniczych. Powoduje to, że warto zebrać w jednym miejscu te zmiany i pokazać aktualny poziom rozwoju sądowego orzecznictwa antymonopolowego w Polsce w zakresie delimitacji jurysdykcji sądowej.

Dopełnieniem wstępu jest jeszcze kilka uwag natury terminologicznej. „Sąd antymonopolowy” jest nazwą zwyczajową sądu, który zajmuje się rozpatrywaniem środków prawnych od rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji w sprawach antymonopolowych. W dalszej części artykułu nazwa ta będzie używana zamiennie z nazwami oficjalnymi tego sądu stosowanymi w Polsce, tj. Sąd Antymonopolowy (SA) oraz Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Podobnie określenie „organ antymonopolowy” używane jest zamien-

---

<sup>2</sup> M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 130 i nast.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Vide przede wszystkim dwugłos B. Turno, *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Państwo i Prawo 2012, z. 10 oraz M. Bernatt, *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, Państwo i Prawo 2013, z. 3.

<sup>5</sup> Szerzej o projektach daleko idących zmian k.p.c. R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 159 i nast.



nie z nazwami oficjalnymi: Urząd Antymonopolowy (UA) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Mówiąc o sprawach antymonopolowych mam na myśli całą prawnie nieobojętną aktywność organu antymonopolowego podejmowaną w sferze publicznoprawnej ochrony konkurencji na warunkach i w formach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>6</sup> oraz rozporządzeniach 1/2003<sup>7</sup> oraz 139/2004<sup>8</sup>, czyli obejmująca zarówno sprawy antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców, jak i kontroli koncentracji. Mimo pewnych różnic znaczeniowych również określenia „prawo konkurencji” i „prawo antymonopolowe” używane są zamiennie.

## 2. Zmiany legislacyjne dotyczące właściwości i roli wyspecjalizowanego sądu antymonopolowego

Sąd Antymonopolowy został utworzony na podstawie art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>9</sup> oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego<sup>10</sup>. Z ustrojowego punktu widzenia był to sąd powszechny będący wydziałem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie (Wydział XVII Antymonopolowy). Zgodnie z przepisami ustawy antymonopolowej z 1990 r. Sąd Antymonopolowy był właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego lub jego delegatur. W kolejnych latach kompetencja do rozpoznawania odwołań od decyzji organów administracji państwowej została rozszerzona na odwołania od decyzji organu regulacyjnego energetyki (Prezes URE)<sup>11</sup>, organu regulacyjnego telekomunikacji (d. Prezes URT – obecnie Prezes UKE)<sup>12</sup>, organu regulacyjnego transportu kolejowego (Prezes UTK)<sup>13</sup>, organu regulacyjnego pocztowego (d. Prezes URTiP – obecnie Prezes

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2017 r., poz. 229. Dalej także jako „ustawa antymonopolowa”.

<sup>7</sup> Rozporządzenie 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. U. UE L 001, 04/01/2003.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz.Urz. WE L 24, 29/01/2004.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 157.

<sup>11</sup> Art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

<sup>12</sup> Art. 126 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm.

<sup>13</sup> Art. 5 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyż-

UKE)<sup>14</sup>. Co istotne, do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>15</sup>, tj. do 1 kwietnia 2001 r., postępowanie sądowe we wszystkich tych rodzajach spraw, tj. w sprawach antymonopolowych oraz sprawach regulacyjnych, toczyło się według tych przepisów zawartych w tym samym rozdziale k.p.c. Dopiero wspomniana ustawa antymonopolowa z 2000 r. znolizowała k.p.c., tworząc cztery odrębne procedury, odpowiadające rozpoznawaniu środków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych czterech organów administracji publicznej. Ponadto kognicja sądu antymonopolowego poszerzyła się jeszcze o trzy kategorie spraw. Po pierwsze, zostały mu powierzone do rozpoznawania sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone<sup>16</sup>. Po drugie, sądowi antymonopolowemu zostało powierzone orzecznictwo w sprawach rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy w sprawach z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów<sup>17</sup>. Po trzecie, sąd antymonopolowy stał się właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji organu nadzorującego nakładającej karę pieniężną w postępowaniach z zakresu pomocy publicznej<sup>18</sup>. Co ciekawe, w tych ostatnich sprawach ustawodawca „zapomniał” o odpowiedniej nowelizacji k.p.c.<sup>19</sup> W związku z tym wiadomo jedynie, że właściwym w tych sprawach jest SOKiK, który je rozpoznaje w oparciu o przepisy o postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji<sup>20</sup>.

---

szych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej z dnia 8 grudnia 2000 r., Dz. U. Nr 122, poz. 1314. W tym miejscu należy dodać, że przepisy te były martwe, do momentu powołania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, tj. do 1 czerwca 2003 r.

<sup>14</sup> Art. 71 pkt 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. Nr 130, poz. 1188 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.

<sup>16</sup> Art. 19 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz. U. Nr 22, poz. 271.

<sup>17</sup> Art. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. Nr 129, poz. 1102.

<sup>18</sup> Art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz. U. Nr 141, poz. 1177.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016, poz. 182 ze zm.

<sup>20</sup> Od momentu przyjęcia tych przepisów, jeszcze żadna sprawa tego typu nie zawiła przed sądem antymonopolowym.

W początkowym okresie istnienia Sądu Antymonopolowego jego wyroki były prawomocne i nie przysługiwała od nich apelacja. Oznacza to, że postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych było formalnie jednoinstancyjne. Do wzruszania orzeczeń Sądu Antymonopolowego służyła jedynie rewizja nadzwyczajna, a następnie kasacja. Sytuacja ta uległa zmianie i obecnie istnieje możliwość, na zasadach ogólnych obowiązujących w postępowaniu cywilnym, zaskarżania orzeczeń Sądu Antymonopolowego do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Zmiana ta była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał bowiem, że art. 479(31) k.p.c., przewidujący prawomocność orzeczeń Sądu Antymonopolowego, jest sprzeczny z art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji<sup>21</sup>. TK podkreślił, że w *konsekwencji uznania postępowania przed Sądem Antymonopolowym za postępowanie pierwszoinstancyjne oraz kasacji za szczególnie środek zaskarżenia nie może budzić wątpliwości wniosek, iż regulacja k.p.c. w zakresie postępowania odrębnego w sprawach o ochronę konkurencji nie zapewnia zwyczajnego środka odwoławczego w ramach zwykłego, dwuinstancyjnego trybu. Z tego też powodu konieczne jest stworzenie jasnego i precyzyjnego mechanizmu sądowego postępowania odwoławczego od orzeczeń wydanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym przez Sąd Antymonopolowy. Nieczytelne jest ukształtowanie postępowania przed Sądem Antymonopolowym jako pierwszo- i zarazem w istocie jednoinstancyjnego*<sup>22</sup>.

Po wydaniu tego wyroku art. 479(31) k.p.c. utracił moc i konieczna stała się nowelizacja k.p.c. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wykonała dopiero ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup>. Od momentu jej wejścia w życie postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych stało się postępowaniem dwuinstancyjnym. W 2002 r. zmianie uległa oficjalna nazwa Sądu Antymonopolowego na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK)<sup>24</sup>.

Kolejna zmiana miała miejsce 17 maja 2011 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>25</sup>. Ustawa ta w art. 12 ust. 2 znowelizowała k.p.c.<sup>26</sup>, dodając w art. 479(31a) w § 3 zdanie drugie w brzmieniu:

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. (P 13/01), OTK-A 2002 nr 4, poz. 42.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 172, poz. 1804.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 129, poz. 1102).

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 173, dalej jako „ustawa o odpowiedzialności majątkowej”.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U.

*jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.* Ten na pierwszy rzut oka niepozorny dopisek, wynikający z ustawy jak najbardziej odległej od postępowania cywilnego i prawa antymonopolowego, wprowadził zmianę o wręcz rewolucyjnym charakterze. Jej skutkiem jest wyposażenie SOKiK w kompetencję do kontroli postępowania antymonopolowego od jego początkowego stadium, aż po akt kończący to postępowanie. Wynika to z bardzo szerokiej definicji pojęcia rażącego naruszenia prawa w świetle wskazanej ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych – rozciąga je ona bowiem zarówno na naruszenia prawa materialnego, jak i formalnego, które mogą mieć miejsce w toku postępowania przed Prezesem UOKiK<sup>27</sup>. Co istotne, kontrola ta ma charakter obligatoryjny, tzn. musi się odbywać w każdej sprawie rozpatrywanej przez SOKiK, oraz jest niezależna od stanowisk i wniosków stron postępowania. Powoduje to, że sąd z urzędu będzie zobowiązany do podejmowania czynności dowodowych, aby uczynić zadość obowiązkowi stwierdzenia, czy w postępowaniu antymonopolowym doszło do rażącego naruszenia prawa. Należy podkreślić, że ustawodawca nie miał żadnej świadomości, jakiej zmiany dokonuje w odniesieniu do modelu sądownictwa antymonopolowego w Polsce, o czym świadczy zupełne zignorowanie tego zagadnienia w uzasadnieniu projektu ustawy i późniejszej dyskusji. Wydaje się, że po blisko czterech latach można powiedzieć, że choć formalnie daleko idąca, to zmiana ta nie wpłynęła jednak znacząco na orzecznictwo sądu antymonopolowego.

Następna zmiana kognicji SOKiK miała miejsce w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>28</sup>. W porównaniu do założeń pierwszego projektu zmian przygotowanej przez organ antymonopolowy<sup>29</sup> wprowadzone zmiany mają bardzo wąski charakter. Ograniczyły się one do umocowania SOKiK do rozpoznawania zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK: 1) w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ustawy z dnia o swobodzie działalności gospodarczej; oraz 2) o których mowa w art. 105m i w art. 105p ustawy antymonopolowej (na przekroczenie zakresu kontroli lub przeszukania lub inne czynności podjęte z naruszeniem przepisów). Zmiany te były zatem niewielkie i w gruncie rzeczy

---

z 2014 r., poz. 101, ze zm.

<sup>27</sup> Vide art. 6 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 945.

<sup>29</sup> Dostępny na [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl).

ograniczyły się do skodyfikowania wniosków z orzecznictwa<sup>30</sup> oraz dostosowały kognicję sądu antymonopolowego do innych zmian ustawowych.

Natomiast w pierwotnym projekcie Prezes UOKiK proponował, aby wzbogacić kognicję SOKiK o możliwość rozpoznawania: a) zażaleń na czynności przeszukania, o których mowa w art. 105o<sup>31</sup> ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; b) zażaleń na czynności kontroli, o których mowa w art. 105l ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; c) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu, o których mowa w art. 84c ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 105l ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; d) wydawania postanowień o zwrocie pism lub dokumentów lub ich zatrzymaniu dla celów postępowania przed Prezesem Urzędu na podstawie art. 225 k.p.k. w zw. z art. 105n ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; e) wydawania postanowień w przedmiocie wniosku o zezwolenie na wykorzystanie pisma lub dokumentu jako materiału dowodowego dla celów postępowania przed Prezesem Urzędu na podstawie art. 180 k.p.k. i art. 226 k.p.k. w zw. z art. 105n ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; f) skarg na inne akty lub czynności Prezesa Urzędu dokonywane w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W ostatecznym kształcie nowelizacja wprowadziła jedynie trzy pierwsze propozycje. Ze wskazanego wykazu na szczególną uwagę zasługiwała ostatnia grupa zaskarżalnych czynności będąca w gruncie rzeczy swoistą klauzulą generalną przesądzającą właściwość SOKiK we wszystkich sprawach antymonopolowych. Taki zresztą był cel przyświecający projektodawcy, który w uzasadnieniu projektu wprost wskazywał, że *wprowadzenia przepisu przesądzającego właściwość sądu ochrony konkurencji i konsumentów jako organu odwoławczego dla wszystkich rozstrzygnięć i czynności Prezesa UOKiK dokonywanych w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i podlegających zaskarżeniu (np. zażaleń na czynności Prezesa UOKiK podjęte w toku przeszukania oraz skarg na inne akty lub czynności Prezesa UOKiK dokonywane w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji*

<sup>30</sup> Problem właściwości sądu do rozpatrywania środków prawnych w odniesieniu do czynności przeszukania wywołał zagadnienie rozgraniczenia właściwości sądów karnych i cywilnych. Vide postanowienia Sądu Rejonowego w Warszawie z 28 września 2011 r., w sprawach II Kp 1711/11, 1712/11, 1713/11 i 1714/11, a także postanowienie SOKiK z 6 października 2011 r., XVII Amz 44/1 I/A. Orzecznictwo sądowe zgodnie stało na stanowisku braku stosowania art. 236 k.p.k. w odniesieniu do postępowania antymonopolowego i wyłączenia właściwości sądów karnych w tych sprawach i wyłącznej jurysdykcji w tym zakresie sądów cywilnych.

<sup>31</sup> Numeracja dotyczy pierwotnego projektu nowelizacji.

*i konsumentów*) – zmiana ta ma na celu rozproszenie pojawiających się niekiedy wątpliwości co do kompetencji sądu; jej wprowadzenie, zapewniające pewność prawną w tej materii, będzie korzystne zarówno z punktu widzenia interesu publicznego, jak i przedsiębiorców<sup>32</sup>. Na szczęście propozycja ta została odrzucona. W swoim entuzjazmie dla poszerzenia kognicji SOKiK projektodawca zapomniał bowiem, że jest to sąd powszechny o ściśle określonych kompetencjach i z określonym zakresem orzekania. Przyjęcie pierwotnej propozycji organu antymonopolowego mogłoby skutkować tym, że SOKiK nie miałby procesowych instrumentów, aby rozpatrywać napływające skargi przeciwko swoistym czynnościom Prezesa UOKiK (np. zwrotu wniosku koncentracyjnego) lub też jego bezczynności czy przewlekłemu prowadzeniu postępowań antymonopolowych.

Kolejna zmiana kognicji SOKiK miała miejsce w związku ze sprecyzowaniem właściwości Prezesa UOKiK i nałożeniem nań nowych zadań wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>33</sup>. W szczególności SOKiK stał się właściwy do rozpoznawania zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz zażaleń, o których mowa w art. 105m i w art. 105p ustawy antymonopolowej (są to zażalenia w na czynności kontrolne i czynności przeszukania).

W związku ze zmianą systemu orzekania w sprawach uznania wzorca umownego za niedozwolony, z sądowego na administracyjny, kognicja sądu antymonopolowego po raz pierwszy została ograniczona. Na mocy art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup> uchylono (z czasowym wyłączeniem art. 479(45)) dział IVb w księdze pierwszej w tytule VII k.p.c., tj. przepisy o postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

Natomiast ostatnia zmiana kognicji SOKiK wynika z przyjęcia ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi<sup>35</sup>, która w art. 22 przewiduje możliwość składania zażaleń do SOKiK na czynności kontrolne. Warto dodać, że ta sama ustawa w art. 29 przewiduje generalną właściwość SOKiK w sprawie rozpatrywania odwołań od decyzji organu antymonopolowego wydanych na podstawie tej ustawy.

---

<sup>32</sup> Zob. uzasadnienie do pierwotnego projektu nowelizacji ustawy, s. 29, dostępne na [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl).

<sup>33</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 945.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1634.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 67.

### 3. Rola SOKiK w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego

Zgodnie z twierdzeniami części doktryny<sup>36</sup>, przekazując orzecznictwo w sprawach antymonopolowych SOKiK, ustawodawca kierował się chęcią powierzenia rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych sądowni, który będzie je rozpatrywał co do meritum jak sąd I instancji, a nie będzie zajmował się kontrolą rozstrzygnięcia organu antymonopolowego, co jest typowe dla postępowania odwoławczego (lub postępowania sądownoadministracyjnego). Z tego powodu uznawano, że SOKiK nie powinien zajmować się kontrolą postępowania antymonopolowego przed Prezesem UOKiK, ale powinien rozpatrzyć sprawę od początku, ignorując ewentualne zarzuty procesowe zawarte w odwołaniu. Już w jednym z pierwszych wyroków Sąd Najwyższy przyjął, że *wniesienie odwołania od decyzji organu antymonopolowego do sądu antymonopolowego wszczyna postępowanie pierwszoinstancyjne na zasadach postępowania kontradiktoryjnego*<sup>37</sup>. Głównym argumentem przytoczonym na rzecz tego stanowiska było stwierdzenie, że wymagania formalne odwołania są zbliżone do wymagań pozwu, a okoliczność, iż postępowanie to może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego ma tylko takie znaczenie, że warunkuje dopuszczalność drogi sądowej i że sąd antymonopolowy sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji. Jednocześnie Sąd Najwyższy wyłączył dopuszczalność uchylecia przez sąd antymonopolowy decyzji Prezesa Urzędu Antymonopolowego i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania. Orzecznictwo SN nie było jednak jednolite w tym względzie<sup>38</sup>.

Omawiając rolę i kognicję sądu antymonopolowego w jednym z nowszych orzeczeń, Sąd Najwyższy podkreślił, że *gwarancyjny charakter postępowania odwoławczego od decyzji organu antymonopolowego wymaga od sądów orzekających w tego rodzaju sprawach weryfikacji, zgodnie z obowiązującymi zasadami prowadzenia postępowania, ustaleń faktycznych dokonanych przez Prezesa Urzędu oraz ich oceny prawnej pod kątem spełnienia przesłanek relewantnych dla danej praktyki ograniczającej konkurencję. Jeżeli zaś w toku takiej weryfikacji okaże się, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy (oparty na ustaleniach poczynionych w toku postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowego) nie potwierdza spełnienia wszystkich przesłanek zastosowania zakazu nadużywania pozycji*

<sup>36</sup> W. Modzelewski, *Nowa ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Podstawowe zagadnienia*, Konsfin, Warszawa 1990, s. 6; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 182 oraz E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, s. 269–270.

<sup>37</sup> Wyrok SN z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 87.

<sup>38</sup> Zob. przykładowo uchwałę SN z 24 września 1993 r., III CZP 92/93, OSNCP 1994, nr 2, poz. 28.

dominującej z art. 8 ust. 1 ustawy do opisanego w decyzji Prezesa Urzędu zachowania przedsiębiorcy, to zgodnie z art. 479(31a) § 3 k.p.c. należy wydać orzeczenie merytoryczne zmieniające decyzję w ten sposób, że praktyka ograniczająca konkurencję nie zostanie stwierdzona lub co najmniej uchylająca tę decyzję<sup>39</sup>. Z tego względu podnoszone w odwołaniu zarzuty dotyczące ewentualnych błędów procesowych popełnionych przez organ antymonopolowy nie powinny być rozpatrywane przez SOKiK, gdyż sąd cywilny nie jest sądem kasacyjnym, ale powinien samodzielnie ustalić fakty i określić ich konsekwencje prawne dla strony postępowania.

Jednakże to orzecznictwo może się istotnie zmienić pod wpływem kolejnego orzeczenia SN<sup>40</sup>. W orzeczeniu tym SN wyraził pogląd, że sądy orzekające w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, rozstrzygając spór pomiędzy przedsiębiorcą a organem antymonopolowym, którego zakres wskazany w odwołaniu obejmuje także naruszenie przez organ antymonopolowy nałożonych na niego obowiązków proceduralnych, podyktowanych potrzebą ochrony słuszych interesów przedsiębiorcy i jego prawa do obrony, mogą dokonywać merytorycznej oceny zarzutów odnoszących się do postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu. W zależności zaś od rodzaju i wagi tych zarzutów ich uwzględnienie może prowadzić do uznania odwołania za zasadne i uchylecia zaskarżonej decyzji bez jednoczesnego rozstrzygnięcia, czy przedsiębiorca dopuścił się naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w decyzji Prezesa Urzędu.

Wbrew pogładowi wyrażonemu przez SN w ostatnim cytowanym orzeczeniu, że stanowisko to nie jest zupełnie nową linią orzeczniczą SN, należy stwierdzić, że prawie zupełnie wywraca ono dotychczasowe podstawy funkcjonowania sądu antymonopolowego. Do tej pory przyjmowano zasadnie, że SOKiK rozpoznawał sprawę od początku, czyli działał jako sąd powszechny i reformacyjny, zaś w świetle omawianego orzeczenia SOKiK został wyposażony również w uprawnienie do kontrolowania postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK oraz jego rozstrzygnięć administracyjnych. Można mieć poważne wątpliwości, czy odpowiada to prezentowanym w literaturze uzasadnieniom, co do intencji ustawodawcy, przekazywania rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa UOKiK sądowi powszechnemu.

Warto jeszcze wskazać, że SN przyjął zasadność pełnego reformacyjnego podejścia do wymierzania kar administracyjnych przez Prezesa UOKiK, która uniemożliwia zasadniczo możliwość prowadzenia polityki karania przez organ antymonopolowy. Zdaniem SN, nawet jeżeli organ antymonopolowy prawidłowo zastosował przesłanki ustawowego wymiaru kary i ocenił okoliczności narusze-

<sup>39</sup> Wyrok SN z 12 kwietnia 2013 r., III SK 28/12, niepublikowany.

<sup>40</sup> Wyrok SN z 3 października 2013 r., III SK 67/12, niepublikowany.



nia, to mimo to sąd powszechny jest właściwy *do oceny nałożonej kary z punktu widzenia jej funkcji*<sup>41</sup>. Takie podejście SN w zasadzie wyklucza stosowanie jakiegokolwiek polityki karania przez organ antymonopolowy i prowadzi do ograniczenia jego jurysdykcji administracyjnej przy jednoczesnym utrzymaniu ogólnej odpowiedzialności za tę sferę wdrażania polityki konkurencji. Tak daleko idący aktywizm sędziowski jest przedmiotem krytyki i formułowane są postulaty większej powściągliwości sądów przy ingerowaniu w politykę karania Prezesa UOKiK<sup>42</sup>. Dodatkowym problemem aktywizmu sędziowskiego przy wymierzaniu kar administracyjnych jest zaskakująca arbitralność wielu rozstrzygnięć sądowych obniżających kary administracyjne nakładane przez organ antymonopolowy. O ile decyzje Prezesa UOKiK najczęściej zawierają dokładną kalkulację kar administracyjnych, bazującą na wcześniej wydanych wytycznych, to brak jest choćby zbliżonej staranności przy kalkulacji kar przez sądy powszechne w wielu wydanych wyrokach<sup>43</sup>. Połączenie aktywizmu sądowego przy wymierzaniu kar administracyjnych z dużą dozą dezynwoltury przy uzasadnianiu określenia ich wysokości przez sądy w znacznym stopniu utrudnia, jeśli nie uniemożliwia, wypracowanie trwałych podstaw polityki karania w sprawach antymonopolowych.

#### 4. Kontrola sądowa aktów administracyjnych Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych

Akty administracyjne (decyzje i postanowienia) wydawane przez organ antymonopolowy stanowią podstawową sferę jego prawnej aktywności i w najdalej idący sposób mogą ingerować w sferę praw i wolności. Prezes UOKiK może wydawać wiele rodzajów aktów administracyjnych w sprawach antymonopolowych. Warto więc je posegregować oraz rozważyć kwestię ich zaskarżalności.

<sup>41</sup> Wyrok SN z 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, niepublikowany.

<sup>42</sup> M. Bernatt, *Między pełną kontrolą sądową a poszanowaniem polityki karania organu administracji – o sądowej kontroli kar nakładanych w sprawach konkurencji*, Europejski Przegląd Sądowy, 2016, nr 9, s. 24.

<sup>43</sup> Vide wyroki w sprawach antykonkurencyjnych praktyk, np. wyroki SOKiK z 27 stycznia 2011 r., XVII AmA 73/10, niepublikowany z 11 sierpnia 2014 r., XVII AmA 84/13, niepublikowany, z 21 listopada 2013 r., XVII AmA, niepublikowany, z 13 października 2014 r., XVII AmA 127/13, niepublikowany, z 7 września 2015 r., XVII AmA 50/14 czy wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 czerwca 2015 r., VI ACa 1475/14, z 10 czerwca 2015 r., VI ACa 1477/14, niepublikowany, z 19 grudnia 2012 r., VI ACa 752/12, niepublikowany, z 14 sierpnia 2015 r., VI ACa 1223/14, niepublikowany z 9 listopada 2010 r., VI ACa 383/10, niepublikowany, z 23 maja 2013 r., VI ACa 1451/12, niepublikowany oraz kontroli koncentracji, np. wyrok SOKiK z 6 grudnia 2012 r., XVII AmA 43/11, niepublikowany czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r., VI ACa 630/15, niepublikowany.

Na gruncie ustawy antymonopolowej można się spotkać się z następującymi rodzajami decyzji Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych:

1. Decyzje w sprawach praktyk ograniczających konkurencję:
  - i. uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania – art. 10;
  - ii. decyzja zobowiązująca – art. 12 ust. 1;
  - iii. uchylenie decyzji zobowiązującej z urzędu – art. 12 ust. 5;
  - iv. uchylenie decyzji zobowiązującej za zgodą strony – art. 12 ust. 6;
  - v. uznanie, że osoba zarządzająca umyślnie dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów praktyk ograniczających konkurencję – art. 12a;
  - vi. decyzja tymczasowa – art. 89 ust. 1;
  - vii. przedłużenie obowiązywania decyzji tymczasowej – art. 89 ust. 3.
2. Decyzje w sprawach koncentracji:
  - i. zgoda na dokonanie koncentracji – art. 18;
  - ii. zgoda warunkowa na dokonanie koncentracji – art. 19 ust. 1;
  - iii. zgoda nadzwyczajna na dokonanie koncentracji – art. 20 ust. 2;
  - iv. zakaz dokonania koncentracji – art. 20 ust. 1;
  - v. uchylenie decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji – art. 21 ust. 1;
  - vi. zastosowanie środków strukturalnych w stosunku do przeprowadzonej koncentracji – art. 21 ust. 2 oraz 4;
  - vii. przedłużenie instytucji finansowej terminu na sprzedaż akcji lub działów – art. 23;
  - viii. podział przedsiębiorcy z tytułu niewykonania decyzji, o której mowa w art. 21 ust. 1 lub 4 – art. 99.
3. Decyzje w sprawie nałożenia kar pieniężnych – w zależności od podstawy prawnej:
  - i. kara administracyjna nakładana na przedsiębiorców za naruszenie podstawowych reguł konkurencji – art. 106 ust. 1;
  - ii. kara administracyjna nakładana na przedsiębiorców za delikty procesowe – art. 106 ust. 2;
  - iii. kara administracyjna nakładana na osobę zarządzającą, która umyślnie dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów praktyk ograniczających konkurencję – art. 106a;
  - iv. kara administracyjna nakładana na przedsiębiorców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie decyzji – art. 107;

- v. kara administracyjna nakładana na osoby fizyczne za delikty proceduralne – art. 108 ust. 1.

We wszystkich wymienionych sytuacjach odwołania od wskazanych decyzji rozpatruje SOKiK. Nie można się zgodzić z twierdzeniem, że obowiązuje *numerus clausus* i SOKiK nie rozpatruje żadnych innych odwołań od decyzji organu antymonopolowego<sup>44</sup>. Takie podejście zupełnie ignoruje istnienie art. 83 ustawy antymonopolowej, który podkreśla, że regulacja procesowa zawarta w ustawie nie jest wyczerpująca i że w zakresie nieuregulowanym stosuje się ogólne przepisy postępowania administracyjnego. Analizując k.p.a.<sup>45</sup> należy wskazać, że organ antymonopolowy może wydać na jego podstawie decyzje, w sytuacjach:

1. umorzenia postępowania antymonopolowego na podstawie art. 105 k.p.a.;
2. zmiany i uchylecia decyzji w trybie nadzwyczajnym – art. 145–163 k.p.a.

W odniesieniu do pierwszej sytuacji należy wskazać, że będzie tu miał zastosowanie art. 81 ustawy antymonopolowej i odwołanie od decyzji będzie rozpoznawał SOKiK. Kwestia ta nie budziła do tej pory kontrowersji w orzecznictwie<sup>46</sup>. Natomiast druga grupa sytuacji wymaga odrębnego omówienia, co ma miejsce w dalszej części artykułu.

Analizując ustawę antymonopolową, można wskazać, że organ antymonopolowy jest właściwy do wydawania postanowień, w sprawach antymonopolowych, w następujących sytuacjach:

1. Zaskarżalne postanowienia:
  - i. ograniczenie dostępu do akt sprawy – art. 69 ust. 1;
  - ii. zajęcie w toku kontroli akt, ksiąg i in. – art. 105g ust. 1;
  - iii. postanowienia wydawane w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
2. Niezaskarżalne postanowienia:
  - i. przedłużenie oraz odmowa przedłużenia mocy obowiązywania zgody na dokonanie koncentracji – art. 22 ust. 2;
  - ii. wszczęcie i zamknięcie postępowania wyjaśniającego – art. 48 ust. 1 i ust. 3;

---

<sup>44</sup> M. Sieradzka, *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (cz. I)*, Rejent 2007, nr 10, s. 101.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

<sup>46</sup> Przykładowo zob. wyrok SOKiK z 9 sierpnia 2010 r., XVII AmA 83/09, niepublikowany.

- iii. pomoc prawna w postępowaniu dowodowym – art. 61;
- iv. zaliczenie materiału dowodowego w poczet postępowania – art. 73 ust. 1;
- v. umorzenie postępowania antymonopolowego obligatoryjne i fakultatywne – art. 75 ust. 1 i ust. 2;
- vi. rozstrzygnięcie o kosztach – art. 80;
- vii. zawieszenie postępowania antymonopolowego – art. 87 ust. 3;
- viii. wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie praktyk ograniczających konkurencję – art. 88 ust. 1;
- ix. odroczenie uiszczenia lub rozłożenie na raty kary pieniężnej z art. 108 oraz jego uchylenie – art. 113 ust. 1 i ust. 2.

Należy pamiętać, że w postępowaniu antymonopolowym mogą być wydawane postanowienia na podstawie i w sytuacjach uregulowanych w k.p.a. W tym zakresie należy przede wszystkim wskazać na zaskarżalne postanowienie uregulowane w art. 97 i 98 Kodeksu postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest zawieszenie postępowania. Podobna reguła będzie miała zastosowanie do zaskarżalnych postanowień w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji uregulowanych w art. 111 § 1 oraz 113 § 1 i 2 k.p.a. czy postanowienia o odmowie wdania zaświadczenia z art. 219 k.p.a. Wszystkie te postanowienia są zaskarżalne w drodze zwyczajnego środka prawnego, tj. zażalenia i winny być rozpoznane przez sąd powszechny. Właściwość sądów administracyjnych, wobec jasnego brzmienia analizowanych przepisów, jest wyłączona. Potwierdza to orzecznictwo sądu antymonopolowego. W swoim orzecznictwie SOKiK uznaje się właściwym do rozpatrzenia zażalenia na postanowienie w sprawie wyjaśnienia treści decyzji<sup>47</sup>.

Zażalenia od zaskarżalnych postanowień rozpoznaje SOKiK. Natomiast postanowienia niezaskarżalne mogą być pośrednio kontrolowane przez sąd powszechny jedynie w sytuacji wniesienia odwołania przez stronę. Jednakże poważne wątpliwości budzić może zastosowanie w ustawie antymonopolowej dla umorzenia postępowania antymonopolowego formy niezaskarżalnego postanowienia. Przyjęcie niezaskarżalności tego aktu administracyjnego jest wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Postanowienie o umorzeniu postępowania kończy bowiem postępowanie w sprawie, bez prawnie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony postępowania. Wydaje się, że w wypadku tak daleko idących konsekwencji prawnych, winna istnieć możliwość zwrócenia

---

<sup>47</sup> Postanowienia SOKiK z 16 grudnia 2010 r., XVII Amz 41/10, niepublikowane oraz z 11 lutego 2014 r., XVII Amz 38/13, niepublikowane.

się przez adresata decyzji do sądu o udzielenie ochrony prawnej (art. 77 ust. Konstytucji RP). Z tego powodu należy się opowiedzieć za możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego w odniesieniu do postanowień wydawanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 75 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postanowienia te jako postanowienia kończące sprawę mieszczą się w dyspozycji art. 3 § pkt 2 p.p.s.a.<sup>48</sup> Biorąc powyższe pod uwagę, w przypadku wniesienia skargi na postanowienie Prezesa UOKiK o umorzeniu postępowania antymonopolowego sądy administracyjne winny ją rozpatrzyć.

Analizując wskazane wcześniej postanowienia, jedno wydaje się mieć charakter szczególny. To postanowienie w przedmiocie przedłużenia lub odmowy przedłużenia okresu obowiązywania decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji podejmowane na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy antymonopolowej. Treścią tego rozstrzygnięcia jest stwierdzenie, czy od momentu wydania decyzji o zgodzie na przeprowadzenie zamiaru koncentracji nie nastąpiła zmiana okoliczności, w wyniku których koncentracja może spowodować istotne ograniczenie konkurencji na rynku. Co istotne, organ antymonopolowy może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Wydaje się, że materialna treść rozstrzygnięcia wykracza poza incydentalne kwestie i w swej istocie nie różni się niczym od decyzji podejmowanej na podstawie art. 18 ustawy antymonopolowej. Jest to również widoczne, w porównaniu do art. 23 ustawy antymonopolowej, który określa, że przedłużenie instytucji finansowej terminu na sprzedaż akcji lub działów następuje w formie decyzji. Z punktu widzenia istoty rozstrzygnięcia nie ma specjalnej różnicy pomiędzy sytuacjami przedłużania terminów z art. 22 ust. 2 i art. 23 ustawy antymonopolowej. W tej sytuacji należy uznać, że pomimo formalnego kształtu postanowienia, rozstrzygnięcie to jest w istocie decyzją administracyjną. Konsekwencją tego, możliwość zaskarżenia tego postanowienia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. jako postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty. W tej sytuacji w przypadku wniesienia skargi na postanowienie Prezesa UOKiK o w przedmiocie przedłużenia lub odmowy przedłużenia okresu obowiązywania decyzji o zgodzie na dokonanie koncentracji sądy administracyjne winny ją rozpatrzyć, gdyż zamknięta w odniesieniu do rozpatrywania zażaleń kognicja SOKiK nie obejmuje tego środka prawnego.

---

<sup>48</sup> Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, dalej jako „p.p.s.a.”.

## 5. Kontrola sądowa czynności procesowych organu antymonopolowego w świetle najnowszego orzecznictwa

### 5.1. Zaskarżanie bezczynności organu antymonopolowego oraz prowadzenie przezeń przewlekłego postępowania

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 37 § 1 k.p.a. stronie przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia w przypadku bezczynności i przewlekłości. Jako bezczynność k.p.a. rozumie sytuację, kiedy *nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.*, zaś przewlekłość jako sytuację, kiedy *postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy*. Ustawa antymonopolowa w dwóch przepisach, tj. art. 86 ust. 4 i art. 92, nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów zawartych w art. 35–37 k.p.a. Oznacza to, że w tych sytuacjach ustawodawca uznał wprost, że może dojść do bezczynności organu antymonopolowego lub do przewlekłego prowadzenia przezeń postępowania. Ponadto bezczynność organu antymonopolowego może mieć miejsce w kwalifikowanych sytuacjach w postępowaniu antymonopolowym w sprawach koncentracji przedsiębiorców, tj. pozostawienia podania bez rozpoznania z powodu nieopłacenia mimo wezwania wniosku (art. 94 ust. 4 ustawy antymonopolowej) oraz zwrotu wniosku (art. 95 ust. 1 ustawy antymonopolowej)<sup>49</sup>. Wydaje się także, że z bezczynnością lub przewlekłością będziemy mieć do czynienia w przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania, kiedy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie można go ustalić (art. 64 § 1 k.p.a.) oraz braku przekazania akt do sądu w terminie trzech miesięcy (art. 81 ust. 2 ustawy antymonopolowej).

W świetle nowego brzmienia art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.<sup>50</sup> nie ulega obecnie wątpliwości, że ponaglenie wnosi się do Prezesa UOKiK. Następnie po rozpatrzeniu ponaglenia przez organ antymonopolowy stronie będzie przysługiwała skarga na bezczynność Prezesa UOKiK lub przewlekłość postępowania antymonopolowego, którą będzie kierowała do sądu administracyjnego. Te ustalenia są zgodne z wcześniejszym orzecznictwem sądów administracyjnych<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Szerzej zob. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa 2012, s. 409.

<sup>50</sup> Art. 37 § 3. Ponaglenie wnosi się:

- 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;
- 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

<sup>51</sup> Należy wskazać, że orzecznictwo to zapadło jeszcze w stanie prawnym sprzed nowelizacji k.p.a. z 2017 r.

Po pierwsze, NSA uznał, że *stosownie do przepisu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tj.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270) *sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrzenia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie z zakresu ochrony konkurencji*<sup>52</sup>. NSA zasadnie przyjął, że *właściwość sądu powszechnego zaistnieje dopiero z momentem wydania decyzji, a więc na etapie, gdy bezczynność już nie istnieje, sąd powszechny nie jest wyposażony w odpowiednie instrumenty procesowe dla zobligowania organu do działania w sprawie. Sąd podkreślił także, że gdyby podzielić stanowisko o braku właściwości sądu administracyjnego dla rozpoznania skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK, doszłoby w rezultacie do pozbawienia strony prawa do sądu, które jest uzależnione od wcześniejszego wydania decyzji w sprawie. Naruszałoby to art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 77 Konstytucji RP.*

Po drugie, NSA uznał, że dopuszczalne są skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa UOKiK i sądy administracyjne są właściwe do ich rozpoznania<sup>53</sup>. W orzeczeniu tym NSA odwołał się do wcześniej wskazanego wyroku, a ponadto wskazał, że w analogicznych sytuacjach NSA dopuszczał skargi na bezczynność. Sąd bowiem stwierdził wprost, że *zatem skoro nawet w przypadku takim, jak postępowanie w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, gdzie rozstrzygnięcie organu administracji nie mieści się w katalogu rozstrzygnięć określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. NSA dopuszcza możliwość skargi na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) organu administracji, to tym bardziej dopuszczalna winna być skarga na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) organu administracji w postępowaniu, które zmierza do wydania decyzji administracyjnej, która następnie podlega zaskarżeniu do sądu powszechnego.*

Po trzecie, dopuszczalność skargi na bezczynność Prezesa UOKiK lub przewlekłe prowadzenie przezeń postępowania antymonopolowego nie oznacza, że w każdym przypadku braku lub opieszałego podejmowania czynności przez organ antymonopolowy taka skarga będzie zasadna. W szczególności WSA uznał, że nie przysługuje ona w stosunku do prowadzenia przez organ antymonopolowy postępowania wyjaśniającego<sup>54</sup>. Zdaniem WSA *zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje w drodze postanowienia i w dniu wydania (podpisania) tego postanowienia. Tak samo jak postanowienie o wszczęciu pozostaje*

<sup>52</sup> Postanowienie NSA z 22 maja 2012 r., II GSK 620/12, CBOSA.

<sup>53</sup> Wyrok NSA z 17 lutego 2014 r., II GSK 1804/12, CBOSA.

<sup>54</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2013 r., IV SAB/Wa 123/13, CBOSA.

ono w aktach sprawy i nie jest zaskarżalne. Powyższe wskazuje na to, że postanowienie o zakończeniu postępowania wyjaśniającego (art. 48 ust. 3 u.o.k.) nie jest postanowieniem wydawanym w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym ani zabezpieczającym (art. 3 § 2 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a.). Ponadto postanowienie o zakończeniu postępowania wyjaśniającego nie jest również innym niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, ponieważ z wydaniem takiego postanowienia przepisy prawne nie wiążą żadnych uprawnień lub obowiązków skarżącego. Podobnie należy uznać, że skarga na bezczynność lub przewlekłość postępowania nie będzie przysługiwała w sytuacji rozpatrywania zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia ustawy antymonopolowej. Zawiadomienie pełni funkcję podobną do skargi na gruncie k.p.a., a sposób rozpatrzenia zawiadomienia nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Skoro zatem pierwotna czynność organu jest niezaskarżalna, to tym bardziej czas i sposób jej podjęcia nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

Wskazane orzecznictwo sądów administracyjnych zasługuje w pełni na aprobatę. Ma ono pełne osadzenie w obowiązujących przepisach, a w szczególności w kognicji SOKiK wynikającej z k.p.c. i kognicji sądów administracyjnych wynikającej z p.p.s.a. Co istotne, skutkiem tego orzecznictwa jest wypełnienie luki w ochronie prawnej stron postępowania przed przewlekłym prowadzeniem postępowania przez organ antymonopolowy lub też przed jego bezczynnością<sup>55</sup>.

## 5.2. Zaskarżanie informacji o załatwieniu zawiadomienia

Zgodnie art. 86 ust. 1 ustawy antymonopolowej każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie<sup>56</sup> dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję wraz z uzasadnieniem. Natomiast po rozpatrzeniu zawiadomienia organ antymonopolowy przekazuje zgłaszającemu zawiadomienie informację na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Na tle tego przepisu powstały dwa zagadnienia. Po pierwsze, jaki charakter prawny ma informacja o rozpatrzeniu zawiadomienia i czy Prezes

---

<sup>55</sup> We wcześniejszym swoim orzecznictwie sądy administracyjne prezentowały bowiem zgoła odmienne zdanie, co skutkowało brakiem sądowej ochrony przed bezczynnością Prezesa UOKiK – szerzej zob. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa 2012, s. 409 i nast.

<sup>56</sup> Szerzej na temat charakteru prawnego zawiadomienia jako skargi szczególnie zob. M. Błachucki, *Postępowanie skargowe jako próba zastępczej regulacji ochrony interesów faktycznych osób trzecich w postępowaniu administracyjnym po likwidacji instytucji osoby zainteresowanej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – Powszechnie środki ochrony prawnej*, Presscom, Wrocław 2017, s. 301 i nast.



UOKiK ma obowiązek wszcząć postępowanie antymonopolowe na jej podstawie. Po drugie, czy informacja ta jest zaskarżalna, a jeśli tak, to do którego sądu.

Odpowiedzi na te pytania udzieliły sądy administracyjne. NSA przyjął, że *brak jest związania Prezesa UOKiK zawiadomieniem składanym na podstawie art. 86 u.o.k.k., co przejawia się w braku konieczności wszczynania przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego na podstawie informacji zawartych w zawiadomieniu. Pismo Prezesa UOKiK, o którym mowa w art. 86 ust. 4 u.o.k.k., opiniuje jedynie propozycję wszczęcia postępowania*<sup>57</sup>. Podobnie w innym orzeczeniu NSA podkreślił, że *art. 86 ust. 1 u.o.k.k. uprawnia do zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Uprawnionym do złożenia takiego zawiadomienia jest każdy. Jedynym obowiązkiem Prezesa UOKiK, który powstaje na skutek zgłoszenia zawiadomienia, jest przekazanie zgłaszającemu na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem (art. 86 ust. 4 u.o.k.k.). Prezes UOKiK, stosując się do wspomnianego obowiązku, powinien poinformować zawiadamiającego o czynnościach, jakie zamierza podjąć lub których nie podejmie. Prezes UOKiK nie jest związany treścią wniosku, zaś podmiot dokonujący zawiadomienia nie ma przymiotu strony postępowania*<sup>58</sup>.

Podsumowując to orzecznictwo, można wskazać, że NSA zdefiniował zawiadomienie jako uregulowany w ustawie środek prawny obligujący Prezesa UOKiK do dokonania oceny wskazanego w piśmie zachowania przedsiębiorcy pod kątem zasadności wszczęcia postępowania antymonopolowego lub postępowania wyjaśniającego i poinformowania zawiadamiającego o wynikach tej oceny oraz zamierzonych działaniach. Co istotne, jest ono jedynie środkiem o charakterze sygnalizacyjnym, niewiążącym organu antymonopolowego, który dysponuje pełną uznaniowością w zakresie wszczynania postępowań. Ponadto informacja Prezesa UOKiK nie dotyczy obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa i z tego powodu nie jest zaskarżalna ani w trybie sądowym, ani sądownoadministracyjnym<sup>59</sup>.

### **5.3. Zaskarżenie niedopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu**

Postępowanie antymonopolowe charakteryzuje się specyficzną regulacją pojęcia strony. Może ono wywoływać pewne wątpliwości interpretacyjne, które nasilają się szczególnie w kontekście możliwości udziału organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w tym postępowaniu. Doktryna dość

<sup>57</sup> Postanowienie NSA z 12 grudnia 2012 r., II GSK 1912/12, CBOSA.

<sup>58</sup> Wyrok NSA z 1 grudnia 2009 r., II GSK 237/09, CBOSA.

<sup>59</sup> Postanowienie NSA z 12 lipca 2011 r., II GSK 1035/11, CBOSA.

jednoznacznie wypowiada się na temat dopuszczalności tego udziału<sup>60</sup>. Zagadnienie to było przedmiotem rozpoznania przez WSA w Warszawie oraz SOKiK.

Sąd administracyjny zaprezentował szeroki wywód, wskazując, że *przy obecnym modelu postępowania w sprawach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, racjonalnym jest wyłączenie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych przez Prezesa UOKiK w oparciu o przepisy cyt. ustawy w drodze administracyjnej, sądownoadministracyjnej, jak i stosowanie w odniesieniu do nich nadzwyczajnych trybów ich wzruszenia. Niewątpliwie żaden przepis prawa nie wyłącza właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję. Stąd też twierdzenie, że ewentualna wada rozstrzygnięcia (stanowiska) Prezesa UOKiK zawarta w spornym piśmie z dnia [...] kwietnia 2009 r. może być wyeliminowana tylko przez sąd administracyjny nie znajduje oparcia w przepisach prawa. ... W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż działanie Prezesa UOKiK polegające na wystąpieniu do wnioskodawcy pisma wyjaśniającego z dnia [...] stycznia 2009 r., zawierającego stanowisko organu dotyczące wniosku o dopuszczenie strony skarżącej do udziału w sprawie, nie podlega w żadnym zakresie kontroli sądu administracyjnego, a zatem skarga ulega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który stanowi, że sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego<sup>61</sup>. Jakkolwiek pierwsza część wyводу nie jest przekonująca, to należy uznać, że konkluzja jest poprawna. Nie wydaje się, aby zasadnym było powierzenie sądowi administracyjnemu kontroli nad ilością uczestników postępowania antymonopolowego. Wymaga to często zweryfikowania interesu prawnego oraz dotyka materialnej oceny przedmiotu postępowania. W tej sytuacji wydaje się zasadnym, aby to sąd powszechny mógł zajmować się tego typu skargami.*

Podobne stanowisko zajął SOKiK. Z uwagi na niezaskarżalność wydane go postanowienia nie zawiera ono uzasadnienia, ale z sentencji należy wnosić, że SOKiK uznał w nim, że informacja organu antymonopolowego o odmówieniu dopuszczenia organizacji społecznej udziału w postępowaniu antymonopolowym w charakterze podmiotu na prawach strony jest postanowieniem. Co więcej, jest ono zaskarżalne, zaś zażalenie przysługuje do sądu powszechnego<sup>62</sup>. Brak uzasadnienia nie pozwala na szersze odniesienie się do stanowiska SOKiK. W tej sytuacji można pokusić się jedynie o generalną refleksję, że za-

<sup>60</sup> M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa 2012, s. 216 i 217.

<sup>61</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 19 stycznia 2011 r., VI SA/Wa 1867/09, CBOSA.

<sup>62</sup> Postanowienie SOKiK z 30 grudnia 2009 r., XVII Amz 23/09/A, niepublikowane.

równy organ, jak i sąd antymonopolowy powinny bardzo ostrożnie, o ile wcale, dopuszczać organizacje społeczne do udziału w postępowaniach antymonopolowych. Model jawności postępowania antymonopolowego ustanowiony przez ustawodawcę bazuje bowiem na formalnym określeniu czynnie i biernie legitymowanych podmiotów do wzięcia udziału w postępowaniach antymonopolowych. Udział organizacji społecznych nie jest w nim przewidziany, w zamian zaś przyznana im jest inna rola (np. w zakresie przedstawienia swojej opinii w toku postępowania na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy antymonopolowej).

#### 5.4. Zaskarżanie postanowienia o rozszerzeniu zakresu postępowania antymonopolowego

Postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego należy do grupy niezaskarżalnych postanowień. Natomiast w orzecznictwie rozważany był problem, czy możliwe jest zaskarżenie postanowienia o zmianie postanowienia o wszczęciu postępowania, które zmieniało przedmiot postępowania antymonopolowego. Otwartą kwestią pozostała także sprawa sądu właściwego do rozpatrzenia takiej sprawy.

Sądy administracyjne stanęły na stanowisku braku swojej właściwości<sup>63</sup>. NSA podkreślił, że *właściwie wszystkie procedury przewidują wydawanie postanowień zaskarżalnych w sposób samodzielny (zażaleniem) i niezaskarżalnych, w zależności od rodzaju materii rozstrzyganej tymi postanowieniami. Kontrola postanowień niezaskarżalnych zażaleniem nie jest wyłączona, odbywa się jednak w ramach kontroli końcowego rozstrzygnięcia sprawy. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia zażaleniem do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie oznacza, że dla kontroli takiego postanowienia otwiera się droga postępowania przed sądami administracyjnymi. Właściwość sądu administracyjnego musi wyraźnie wynikać z konkretnego przepisu prawa. Ze względu na konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych, ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyznacza granice właściwości sądu administracyjnego. Określony przez p.p.s.a. katalog spraw należących do właściwości sądów administracyjnych, poszerzony o sprawy przekazane do właściwości tych sądów poprzez przepisy ustaw szczególnych, określa granice kognicji sądów administracyjnych. Żadne z powołanych przepisów nie przewidują kontroli przez sądy administracyjne niezaskarżalnych zażaleń postanowień Prezesa UOKiK. Zatem droga przed sądami administracyjnymi dla ich kontroli nie jest dopuszczalna. Na marginesie tylko należy wskazać, że sprawy z zakresu postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję wskazane w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*

<sup>63</sup> Postanowienie NSA z 7 grudnia 2010 r., II GSK 1366/10, CBOSA.

przekazane zostały do kognicji sądu powszechnego. Zaskarżone postanowienie skarżąca może kwestionować po wydaniu w sprawie decyzji, składając odwołanie od tej decyzji do sądu właściwego dla tych spraw<sup>64</sup>. Oznacza to, że właściwym do rozpatrzenia zarzutu w tym zakresie będzie sąd powszechny rozpatrujący odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK.

Kwestia dopuszczalności zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego nie budziła do tej pory wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych. SOKiK milcząco akceptował taką praktykę, wychodząc z założenia, że jest ona prawnie dopuszczalna. Jednakże ta jednolita linia orzecznicza może zostać zmodyfikowana w kontekście najnowszego orzeczenia Sądu Najwyższego. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wskazał, że przepisy ustawy antymonopolowej *nie przewidywały możliwości zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego przez Prezesa Urzędu, działającego zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Postanowienie o wszczęciu postępowania odgrywa istotną rolę w zapewnieniu przedsiębiorcy, któremu zarzuca się stosowanie praktyk ograniczających konkurencję odpowiednich gwarancji proceduralnych. W piśmiennictwie przyjmuje się co prawda, że sama zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania, nawet gdy prowadzi do rozszerzenia zarzutów, nie narusza sformułowanych w doktrynie wymogów sprawiedliwości proceduralnej postępowania przed Prezesem Urzędu, niemniej doktryna zwraca równocześnie uwagę na brak normatywnych podstaw dla akceptacji praktyki Prezesa Urzędu polegającej na zmienianiu w toku postępowania właściwego (antymonopolowego) postanowienia o jego wszczęciu. Zgodnie z ogólnymi regułami postępowania administracyjnego postanowienie, w braku przepisów szczególnych, może podlegać zmianie tylko i wyłącznie na zasadach określonych w k.p.a. Organ administracji jest zaś związany postanowieniem jako aktem kształtującym sytuację prawnoproceduralną adresatów<sup>65</sup>*. Z orzeczenia tego wynika, że SN nie akceptuje praktyki zmiany postanowień o wszczęciu postępowania antymonopolowego, uznając ją za bezprawną i mogącą mieć wpływ na wynik postępowania. Takie stanowisko SN razi jednak formalizmem i brakiem refleksji nad skutkami praktycznymi tego podejścia. Przyjęcie stanowiska SN oznaczać bowiem może, że jeżeli w toku postępowania antymonopolowego organ wykryje nowe okoliczności antykonkurencyjnej działalności przedsiębiorcy, to trzeba będzie umarzać wszczęte postępowanie i na nowo je wszczynać, odpowiednio rozszerzając zakres postępowania lub ewentualnie będą się toczyć dwa równoległe postępowania obejmujące stare i nowe okoliczności sprawy. Tymczasem postanowienie o wszczęciu nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony, a jego zmia-

<sup>64</sup> Pogląd ten powtórzony jest w innych postanowieniach NSA z 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, niepublikowane oraz z 13 kwietnia 2010 r., II GSK 270/10, CBOSA.

<sup>65</sup> Wyrok SN z 3 października 2013 r., III SK 67/12, niepublikowany.

na, przy zachowaniu prawa strony do czynnego uczestnictwa w postępowaniu, w tym zgłaszania nowych dowodów i dostępu do akt sprawy, nie będzie wpływała na jej sytuację prawnoprocesową.

### 5.5. Zaskarżenie decyzji Prezesa UOKiK przygotowanej przez delegaturę

Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Do wykonywania zadań służy mu urząd, w skład którego wchodzi centrala oraz delegatury. W orzecznictwie rozważany był problem, jaki sąd będzie właściwy w sytuacji, kiedy przygotowanie decyzji organu antymonopolowego lub jego inna czynność ma miejsce w delegaturze urzędu. Problem ten dotyczył tylko spraw, które trafiają do sądownictwa administracyjnego. Kwestia ta nie dotyczy spraw przekazanych sądownictwu powszechnemu, gdyż SOKiK nie posiada wydziałów zamiejscowych i jest usytuowany w Warszawie. W sprawie tej wypowiedziały się zatem sądy administracyjne.

Po pierwsze, WSA zauważył, że *decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w sprawach przekazanych do załatwienia przez Prezesa Urzędu na podstawie ust. 5 dyrektorzy delegatur wydają w imieniu Prezesa Urzędu (art. 33 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów)*. Również *pismo wskazane przez stronę skarżącą jako przedmiot zaskarżenia sporządzone zostało przez Dyrektora Delegatury UOKiK, działającego jednak z upoważnienia Prezesa urzędu. Mając na względzie fakt, iż strona skarży akt jednostki, która ma swoją siedzibę w Warszawie, właściwym do rozpoznania skargi, w tym również do zbadania jej dopuszczalności będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie*<sup>66</sup>.

Po drugie, NSA podtrzymał to stanowisko, podkreślając, że *właściwy miejscowo do rozpoznania skargi na pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane przez Delegaturę w Gdańsku, jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na którego obszarze właściwości ma siedzibę Prezes UOKiK. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z o ochronie konkurencji i konsumentów, siedzibą Prezesa UOKiK jest Warszawa. ... W ramach Urzędu działa Centrala oraz 9 delegatur, rozmieszczonych stosownie do podziału terytorialnego państwa. Żaden przepis ustawy nie nadaje tym jednostkom ani osobowości prawnej, ani statusu samodzielnego organu. NSA podkreślił, że UOKiK w rozumieniu ustawy jest zorganizowanym zespołem osób przydanym organowi administracji publicznej (Prezesowi Urzędu) do pomocy w pełnieniu jego funkcji. Regulacja ustawowa określająca, iż decyzje*

<sup>66</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 30 lipca 2009 r., III SA/Gd 345/09, CBOSA.

*i postanowienia wydawane są przez dyrektorów delegatur w imieniu Prezesa Urzędu, w związku z odesłaniem do rozporządzenia o właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur, nie daje podstaw do określenia dyrektora delegatury Urzędu jako organu administracji, a tym samym określenia właściwości sądu administracyjnego według siedziby dyrektora delegatury. Ponadto w opinii NSA art. 33 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stanowiący o możliwości wydawania decyzji przez dyrektorów delegatur, nie oznacza rozproszenia kompetencji organu centralnego na rzecz ww. podmiotów. Dotyczy upoważnienia do podejmowania określonych działań przez te podmioty, które jednak nie nabywają uprawnień, a jedynie pomagają organowi je wykonywać. Władztwo administracyjne do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej jednostki pozostaje przy organie centralnym. Podobnie, rozporządzenie wykonawcze określa jedynie organizację działalności Urzędu, odwołując się do pojęcia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatury Urzędu. Dyrektor delegatury nie uzyskał na jego podstawie samodzielnych kompetencji orzeczniczych. Moc wiążąca rozstrzygnięć wynika z przyznanych ustawą kompetencji i zadań Prezesa Urzędu, a nie podmiotów należących do struktury organizacyjnej urzędu, pełniących jedynie funkcję pomocniczą względem organu centralnego. Z tego powodu Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela również przedstawionego w zażaleniu poglądu, że tylko gdyby dyrektorzy delegatur Urzędu działali w oparciu o upoważnienie administracyjne z art. 268a k.p.a. w związku z art. 83 ustawy, podpisywanie przez nich postanowień i decyzji w imieniu Prezesa UOKiK przesądzałoby o tym, że mamy do czynienia z działaniem Prezesa UOKiK. Uprawnienie do wykonywania określonych czynności w postępowaniu może bowiem wynikać z samej ustawy, a nie tylko z poruczenia organu<sup>67</sup>.*

Orzecznictwo to dotyczy klasycznego zagadnienia na gruncie kontroli sądownoadministracyjnej i ma charakter uniwersalny, w pełni zasługując na aprobatę.

## **5.6. Zaskarżenie braku wydania decyzji zobowiązującej**

Specyfiką procedur przed Prezesem UOKiK jest możliwość quasi-konsensualnego zakończenia tych postępowań w drodze tzw. decyzji zobowiązaniowych (art. 12, 23c i 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Decyzje te kończą postępowania bez wiążącego orzekania o naruszeniu ustawy antymonopolowej i przyjmują zobowiązania przedsiębiorcy do określonego zachowania. W orzecznictwie pojawiło się zagadnienie, czy brak skorzystania przez Prezesa UOKiK z możliwości wydania decyzji zobowiązaniowej i orzekanie co do istoty sprawy może być przedmiotem zaskarżenia.

---

<sup>67</sup> Postanowienie NSA z 24 września 2009 r., II GZ 211/09, CBOSA.

W sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy<sup>68</sup>. Wskazał on, że uzasadnieniem dla wydawania decyzji zobowiązaniowych jest chęć uproszczenia i skrócenia postępowania przed Prezesem UOKiK, w sytuacji gdy po jego wszczęciu przedsiębiorca, któremu zarzuca się naruszenie przepisów ustawy, a który nie zaniechał praktyki, której dotyczy przedmiotowe postępowanie, zobowiąże się do zaniechania kwestionowanego przez organ ochrony konsumentów zachowania. Zdaniem SN, w aktualnie obowiązującym modelu sądowej kontroli działalności organu antymonopolowego, wniesienie odwołania do sądu inicjuje merytoryczny spór między przedsiębiorcą a organem ochrony konkurencji rozstrzygany merytorycznie przez sąd powszechny. Natomiast sąd ten nie kontroluje samego postępowania przed organem. SN *podkreślił, że sądowa kontrola ewentualnej odmowy wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej w postępowaniu z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu stwierdzającej naruszenie ... (i nakazującej zaniechanie dalszego naruszania lub stwierdzającej zaniechanie) jest de lege lata utrudniona. Ocena zasadności wydania decyzji zobowiązującej oznaczałaby bowiem, że sąd nie rozstrzygałby merytorycznie sprawy, lecz weryfikowałby, czy nie mogła ona zostać zakończona na wcześniejszym etapie postępowania administracyjnego decyzją, która spośród wszystkich środków oddziaływania na zachowania przedsiębiorców, jakie znajdują się w dyspozycji Prezesa Urzędu, jest decyzją najkorzystniejszą dla przedsiębiorcy. Powoduje to, że sądowa kontrola odmowy wydania decyzji zobowiązującej może mieć miejsce jedynie wyjątkowo, w przypadku naruszenia przez odmowę jej wydania podstawowych zasad porządku prawnego. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy taka sytuacja nie miała zaś miejsca.*

Wydaje się, że orzeczenie SN wskazuje na racjonalny kompromis pomiędzy ochroną praw procesowych przedsiębiorcy a wykonywaniem jurysdykcji administracyjnej przez Prezesa UOKiK. Oznacza to również, że poza skrajnymi przypadkami, odmowa wydania decyzji zobowiązaniowej przez organ antymonopolowy nie będzie kontrolowana merytorycznie przez sąd antymonopolowy nawet jeśli będzie przedmiotem odwołania.

### 5.7. Zaskarżenie odmowy wszczęcia trybu nadzwyczajnego

Specyficzną cechą postępowania antymonopolowego jest wyłączenie możliwości wszczynania trybu nadzwyczajnego na wniosek strony (art. 82 ust. 1 ustawy antymonopolowej). Oznacza to, że postępowanie takie może toczyć się jedynie z urzędu, czy to z własnej inicjatywy organu antymonopolowego, czy też na skutek zgłoszenia sprzeciwu od decyzji przez prokuratora. Nie przeczy to

---

<sup>68</sup> Wyrok SN z 12 kwietnia 2011 r., III SK 44/10, niepublikowany. Sprawa ta, co prawda, dotyczyła kwestii konsumenckiej, ale rozważania SN mają zastosowanie również do spraw antymonopolowych.

jednak temu, że niektórzy przedsiębiorcy występują do Prezesa UOKiK z wnioskami o zmianę decyzji organu antymonopolowego w trybie nadzwyczajnym. Powstało zatem zagadnienie, czy możliwe jest zaskarżenie odmowy wszczęcia trybu nadzwyczajnego postępowania antymonopolowego w postaci pisma informacyjnego Prezesa UOKiK. Wypowiedział się w tej sprawie SOKiK.

Sąd antymonopolowy stanął na gruncie niedopuszczalności takich skarg. SOKiK wskazał w swoim orzeczeniu, że *przepis art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje, że od decyzji Prezesa UOKiK stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w k.p.a., a dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji. Nie może tego żądać także strona postępowania w sprawie koncentracji. W świetle regulacji przyjętej w art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z treścią art. 147, 154 i 157 § 2 k.p.a., instytucje te mogą być zastosowane „z urzędu”. Uprawnienie organu do działania „z urzędu” oznacza uprawnienie do działania na mocy prawa przysługującego wydającemu decyzję w ramach przysługującej temu organowi władzy dyskrecjonalnej. Oznacza to, że skorzystanie z wymienionych wyżej środków prawnych przez Prezesa Urzędu zależy wyłącznie od jego uznania, a zatem nie może być przedmiotem wniosków strony, które wywoływałyby konieczność zajęcia przez ten organ stanowiska w formie orzeczenia administracyjnego. „Wniosek” powoda ... jest w istocie prośbą o podjęcie działania z urzędu i nie stanowi w sensie proceduralnym wniosku wszczynającego określoną procedurę administracyjną. Jego wniesienie nie skutkowało zatem potrzebą wydania przez organ jakiegokolwiek orzeczenia, a w szczególności decyzji administracyjnej. Odpowiedź Prezesa Urzędu na to pismo, odnoszące się do „wniosku” o podjęcie działania z urzędu, jest wprawdzie przejawem woli organu administracyjnego o charakterze władczym, jednak nie jest oparte na powszechnie obowiązujących przepisów prawa i nie rozstrzyga sprawy konkretnej oznaczonej strony w postępowaniu unormowanym w przepisach k.p.a. Nie może być zatem uznane za decyzję administracyjną<sup>69</sup>.*

Orzeczenie sądu w pełni zasługuje na aprobatę, gdyż ustawodawca jednoznacznie wyłączył możliwość wiążącego żądania wszczynania trybu nadzwyczajnego na wniosek strony, a przyjęcie innego stanowiska stałoby w jawnej sprzeczności z treścią art. 82 ust. 1 ustawy antymonopolowej. Zupełnie odrębną kwestią jest potrzeba krytyki tego rozwiązania, jako nieuzasadnionego ograniczenia praw stron postępowań antymonopolowych.

<sup>69</sup> Postanowienie SOKiK z 14 kwietnia 2014 r., XVII AmA 23/13, niepublikowane.



### 5.8. Zaskarżenie odmowy zatwierdzenia potencjalnego inwestora wskazanego w decyzji warunkowej

W praktyce organu antymonopolowego ostatnich lat, w zakresie wydawania decyzji koncentracyjnych nakładających warunki strukturalne, jest zobligowanie adresata decyzji do przedstawienia do akceptacji Prezesowi UOKiK potencjalnego inwestora w stosunku do mienia objętego warunkiem. Kryteria oceny tego inwestora zawiera pierwotna decyzja warunkowa. Organ antymonopolowy ocenia potencjalnych inwestorów. Może on ich zaakceptować, ale również odrzucić jako niespełniających kryteriów określonych w decyzji warunkowej. W tej sytuacji powstało zagadnienie, czy możliwe jest zaskarżenie odmowy akceptacji potencjalnego inwestora przez Prezesa UOKiK. Kwestia ta była przedmiotem wyroku SOKiK.

Sąd antymonopolowy podkreślił, że skoro Prezes UOKiK w prawomocnej decyzji zastrzegł sobie jako warunek koncentracji akceptację nabywcy części sieci to jego stanowisko w tym zakresie (akceptujące lub nieakceptujące potencjalnego nabywcy) jako stanowiący przejaw woli administrujących w państwie, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne mogło być wyrażone wyłącznie w formie decyzji administracyjnej, gdyż przepisy prawa nie przewidywały innej formy zakończenia sprawy. Pomijając w tym miejscu kwestię dopuszczalności wydawania na podstawie art. 19 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów warunków polegających w istocie na konieczności późniejszego uzyskania uznaniowej zgody organu, z uwagi na prawomocność decyzji, zważywszy należało, że akceptacja nabywcy części sieci była warunkiem możliwości dokonania koncentracji. Akceptacja nabywcy była zatem sprecyzowaniem warunku koncentracji o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK co do akceptacji lub odmowy akceptacji nabywcy sieci było zatem rozstrzygnięciem w ramach powołanego wyżej przepisu. Uznanie za dopuszczalne wyrażenia akceptacji lub odmowy akceptacji nabywcy w innej formie niż orzeczenie administracyjne pozbawiałoby stronę konstytucyjnego prawa sądu. Pomimo braku oznaczenia pisma jako decyzji, w ocenie Sądu ma ono taki charakter, gdyż zawiera ono minimum elementów do zakwalifikowania go w ten sposób. W szczególności zawiera ono oznaczenie organu administracji państwowej, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Podpisany pod pismem posiadał upoważnienie „do podpisania pisma przedstawiającego stanowisko Prezesa UOKiK”, a więc również stanowiącej szczególną formę pisma decyzji administracyjnej. W tej sytuacji powód mógł skutecznie wnieść odwołanie<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Postanowienie SOKiK z 14 kwietnia 2014 r., XVII AmA 2/13, niepublikowane.

Orzeczenie to było wysoce kontrowersyjne i od początku wzbudzało wątpliwości. Podzielił je Sąd Apelacyjny, który uchylił wspomniane orzeczenie SOKiK<sup>71</sup>. Sąd Apelacyjny uznał, że pismo Prezesa odmawiające akceptacji inwestora nie stanowiło decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do SOKiK, zgodnie z art. 479(28) k.p.c. Zawierało ono w swojej treści stanowisko organu regulacyjnego co do możliwości realizacji przez UPC warunków przewidzianych w decyzji z dnia 5 września 2011 r. Wydane zostało w oparciu o procedurę przewidzianą w decyzji z dnia 5 września 2011 r. i stanowiło w istocie element stanu faktycznego składającego się na proces wykonywania przez UPC obowiązków nałożonych w decyzji warunkowej z dnia 5 września 2011 r. Prezes UOKiK realizował w tym zakresie własne uprawnienie (prawo do odmowy zatwierdzenia oferenta), stanowiące jeden z warunków uprzednio dokonanej koncentracji, które przewidziane zostały w decyzji koncentracyjnej. W efekcie stanowisko Prezesa co do spełnienia przez podmioty trzecie wskazane przez UPC warunków wynikających z decyzji koncentracyjnej nie stanowiło konkretyzacji norm prawa materialnego w celu definitywnego ustalenia sytuacji prawnej (określenia praw i obowiązków) oznaczonego adresata w indywidualnej sprawie administracyjnej. Ponadto, stanowisko Prezesa UOKiK nie stanowiło władczego ustalenia co do spełnienia lub niespełnienia przez powoda warunków koncentracji wynikających z decyzji.

Należy w pełni podzielić stanowisko Sądu Apelacyjnego, gdyż w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości uznawania akceptacji inwestora za akt administracyjny. Należy pamiętać, że decyzja administracyjna może być wydawana w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego. Ponadto, akceptacja inwestora jest częścią ostatecznej decyzji koncentracyjnej, która nie może być skarżona. Jeżeli adresat decyzji warunkowej miał wątpliwości, mógł zaskarżyć decyzję w okresie miesiąca od jej doręczenia.

## 6. Wnioski

Analizując ewolucję kognicji SOKiK, należy wskazać, że sąd ten przestał być wyłącznie sądem antymonopolowym w ścisłym tego słowa znaczeniu, a jego kompetencja poszerzyła się o rozpoznawanie spraw regulacyjnych oraz z zakresu publicznoprawnej ochrony konsumentów. Podkreśleniu tych zmian służyło wydzielenie w k.p.c. osobnych rozdziałów tworzących cztery nowe kategorie postę-

---

<sup>71</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r., VI ACa 818/14, niepublikowane.

powań. Co istotne, rozszerzenie kompetencji sądu antymonopolowego dotyczyło zarówno spraw ze swojej istoty administracyjnych (rozpoznawanie odwołań od decyzji), jak i orzekania w sprawach o materialnym charakterze cywilnym (kontrola wzorców umownych)<sup>72</sup>.

Obserwując ewolucję kognicji SOKiK, widać także, że ustawodawca przyjął dość ułomny sposób określania tej właściwości, co widoczne jest szczególnie na przykładzie art. 479(28) k.p.c. Z jednej strony przepis ten zawiera ogólne wskazanie właściwości SOKiK do rozpoznawania odwołań od decyzji Prezesa UOKiK, a z drugiej strony zawiera kazuistyczne wyliczenie zaskarżalnych do SOKiK postanowień lub czynności. Taki sposób określenia właściwości jest niepoprawny, gdyż może sugerować uniwersalność kognicji SOKiK w stosunku do Prezesa UOKiK wynikającą z k.p.c.<sup>73</sup> Przekłada się to potem w praktyce na rozszerzającą wykładnię formalnie kazuistycznie uregulowanych rozpoznawanych przez SOKiK zażaleń<sup>74</sup>.

Pomimo stopniowego rozszerzania kognicji sądu antymonopolowego i powierzenia mu do rozpoznawania coraz to nowych rodzajów spraw, ustawodawca nie zdecydował się na uczynienie z SOKiK sądu sprawującego uniwersalną jurysdykcję nad całością aktywności organu antymonopolowego oraz organów regulacyjnych. Od początku widoczny był dualizm jurysdykcyjny sądów administracyjnych i sądu antymonopolowego w stosunku do wspomnianych organów administracji. Co istotne, ten dualizm dotyczył nie tylko różnych rodzajowo spraw rozpatrywanych przez dany organ<sup>75</sup>, ale mógł mieć miejsce w tej samej sprawie<sup>76</sup>. Dodatkowo powstawały sytuacje, kiedy trudno było ustalić jurysdykcję właściwego sądu<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> Formalnie wszystkie sprawy rozpatrywane przez SOKiK są sprawami cywilnymi.

<sup>73</sup> Tak np. przyjmuje M. Sieradzka, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08*, LEX/el.

<sup>74</sup> Przykładem jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 listopada 2016 r., VI ACz 2293/16, niepublikowane. Vide krytyczną głosę do tego orzeczenia M. Błachuckiego, *Orzecznictwo Sądów Polskich 2017*, nr 10.

<sup>75</sup> Przykładowo organ antymonopolowy sprawuje jurysdykcję w zakresie spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów. W przypadku pierwszego rodzaju spraw właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji jest SOKiK, w zakresie drugiego rodzaju spraw zachowany jest standardowy tryb kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

<sup>76</sup> Przykładowo w jednej sprawie sąd administracyjny rozpatruje skargę na bezczynność, a SOKiK rozpatruje środki prawne od wydanych aktów administracyjnych.

<sup>77</sup> Vide postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 listopada 2016 r., VI ACz 2293/16, niepublikowane.

W tym miejscu należy podkreślić, że w zakresie omawianego zagadnienia mamy do czynienia z dualizmem jurysdykcyjnym, a nie z konkurencją jurysdykcyjną. Oznacza to, że nawet jeżeli pozornie ta sama sprawa mogłaby być rozpoznawana zarówno przez sąd administracyjny, jak i przez sąd powszechny, należy przyjąć, że takie rozwiązanie jest systemowo niedopuszczalne i tylko jeden sąd może być właściwy w danej sprawie. Można wskazać, że problem pozornej konkurencyjnej jurysdykcji sądu powszechnego i sądu antymonopolowego przy rozpatrywaniu środków prawnych od pewnej kategorii aktów administracyjnych podejmowanych przez organ antymonopolowy występował już w przeszłości. Zgodnie z ustawą antymonopolową z 1990 r. w pierwotnym brzmieniu, do rozpatrywania odwołań od decyzji organu antymonopolowego właściwy był sąd powszechny. Jednakże w odróżnieniu od odwołań od decyzji administracyjnych, sprawa właściwości sądowej w sprawach rozpatrywania zażaleń na postanowienia organu antymonopolowego nie została w ustawie antymonopolowej z 1990 r. uregulowana. Wszelako jak wskazywano w doktrynie, nawet w takiej sytuacji brak było podstaw do twierdzenia, aby właściwym do rozpatrywania zażaleń był NSA. Za niedopuszczalne uznawano sytuację, kiedy w sprawach antymonopolowych istniałaby dwutorowość: w odniesieniu do odwołań właściwym jest sąd antymonopolowy, a w odniesieniu do zażaleń – NSA<sup>78</sup>.

Kluczowe znaczenie dla określenia kognicji sądowej w sprawach antymonopolowych i innych rozstrzyganych przez Prezesa UOKiK powinny mieć przepisy materialne prawa administracyjnego, gdyż to one determinują formę i treść czynności prawnych organu antymonopolowego. Przy okazji należy też pamiętać, że przekazywanie jurysdykcji do rozpoznawania środków prawnych od aktów administracyjnych podejmowanych przez organ administracji sądowi powszechnemu jest sytuacją wyjątkową i wymaga szczególnej podstawy materialnoprawnej zawartej w ustawie prawa administracyjnego. Z tego powodu art. 479(28) § 1 pkt 1 k.p.c., który przewiduje, że *SOKiK jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* nie będzie rozstrzygał o właściwości tego sądu do rozpoznania odwołania od danej decyzji administracyjnej, ale uczyni to ustawodawca w szczególnej ustawie prawa administracyjnego określającej właściwość organu antymonopolowego i drogę odwoławczą. Dlatego też sam przepis k.p.c. stanowi jedynie wtórne i lustrzane odbicie stosownej regulacji prawoadministracyjnej i nie może samoistnie determinować drogi sądowej. Z tego względu poprawna wykładnia językowa powinna uwzględniać łączną interpretację odpowiedniego przepisu administracyjnej ustawy szczegól-

---

<sup>78</sup> T. Gosztyła, *Wybrane zagadnienia regulacji i orzecznictwa antymonopolowego*, Radca Prawny 1993, nr 2, s. 26.

nej oraz k.p.c. Natomiast przesądzenie o tym, czy w danej sprawie antymonopolowej będzie zasadna ochrona sądowa będzie możliwe dopiero po analizie p.p.s.a., która to ustawa może stwarzać możliwość skarżenia tych czynności Prezesa UOKiK, które nie mogą być kwestionowane przed SOKiK. Należy też pamiętać, że w odniesieniu do niektórych czynności prawnych Prezesa UOKiK żadna ochrona sądowa może nie być przewidziana (czego dowiódł wcześniejszy przegląd wyroków i postanowień sądów w sprawach antymonopolowych).

Przeprowadzone badanie najnowszego orzecznictwa sądowego pokazało także, że wciąż wiele kwestii pozostaje problematycznych. Orzecznictwo sądów powszechnych oraz administracyjnych stara się je rozwiązywać, nawet jeśli efekt końcowy nie zawsze zasługuje na aprobatę. Dokonana analiza pokazała, że sądy są generalnie za maksymalnie szerokim rozszerzaniem ochrony sądowej adresatów czynności Prezesa UOKiK, co jest niewątpliwie dobrym znakiem (szczególnie w kontekście wcześniejszej tendencji do ucieczki od orzekania). Należy mieć nadzieję, że sądy będą doskonaliły orzecznictwo w sprawach antymonopolowych, co przełoży się na większą pewność prawną przedsiębiorców oraz poprawi standard prowadzonych postępowań antymonopolowych.

## Wykaz literatury

1. Bernatt M., *Między pełną kontrolą sądową a poszanowaniem polityki karania organu administracji – o sądowej kontroli kar nakładanych w sprawach konkurencji*, Europejski Przegląd Sądowy, 2016, nr 9.
2. Bernatt M., *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, Państwo i Prawo 2013, z. 3.
3. Błachucki M., *Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 listopada 2016 r.*, VI ACz 2293/16, Orzecznictwo Sądów Polskich 2017, nr 10.
4. Błachucki M., *Postępowanie skargowe jako próba zastępczej regulacji ochrony interesów faktycznych osób trzecich w postępowaniu administracyjnym po likwidacji instytucji osoby zainteresowanej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – Powszechne środki ochrony prawnej*, Presscom, Wrocław 2017.
5. Błachucki M., *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, UOKiK, Warszawa 2011.
6. Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa 2012.
7. Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Właściwość sądów administracyjnych*

- i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011.
8. Gosztyła T., *Wybrane zagadnienia regulacji i orzecznictwa antymonopolowego*, Radca Prawny 1993, nr 2.
  9. Gronowski S., *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)*, [w:] *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, C. Banasiński (red.), UOKiK, Warszawa 2006,
  10. Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, C.H., Beck, Warszawa 1996.
  11. Harla A. G., *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, Palestra 1991, nr 5–7.
  12. Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002,
  13. Modzelewski W., *Nowa ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Podstawowe zagadnienia*, Konsfin, Warszawa 1990.
  14. Sieradzka M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08*, LEX/el.
  15. Sieradzka M., *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (cz. I i II)*, Rejent 2007, nr 10 i 11.
  16. Stankiewicz R., *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011.
  17. Turno B., *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Państwo i Prawo 2012, z. 10.

---

THE ROLE AND THE JURISDICTION OF CIVIL  
AND ADMINISTRATIVE COURTS IN ANTIMONOPOLY  
CASES IN THE LIGHT OF THE LATEST CASE-LAW  
AND NORMATIVE AMENDMENTS

The article presents the latest developments in jurisprudence and the law in relation to the role and the jurisdiction of courts in the antimonopoly cases. The basic assumption of the article is that there exist parallel jurisdiction of civil and administrative courts in competition cases and sometimes it is hard to determine which court is competent to hear particular competition case. The article begins with an analysis of recent changes in the law that influenced jurisdiction of the civil antimonopoly court. It is followed by the discussion of the latest Supreme Court jurisprudence concerning the role of the civil antimonopoly court. The next analyzed issue is the identification of all administrative acts issued by the antimonopoly authority together with determination which court is competent to hear appeals against each of them. It provides a good background for a detailed analysis of non-typical acts of the antimonopoly authority with an attempt to clarify which court has jurisdiction over them. The article concludes with critical observation that parallel jurisdiction of civil and administrative courts in competition cases is a source of constant problems. Especially civil courts tend to ignore the fact that administrative courts do play a role in competition cases simply because civil courts do not possess legal tools to offer judicial protection for addressees of certain types of actions of the antimonopoly authority.

---

## Informacje dla Autorów

1. Objętość tekstów nadsyłanych do kwartalnika „Studia Prawnicze” powinna wynosić od 20 000 do 80 000 znaków typograficznych (w tym przypisy).
2. Nadsyłane materiały powinny uwzględniać szczegółowe zalecenia edytorskie, stosowane przez „Studia Prawnicze”. Ułatwi i przyspieszy to prace redakcyjne.
3. Do artykułu należy dołączyć streszczenie oraz tytuł opracowania w języku angielskim (o objętości od 800 do 1200 znaków łącznie ze spacjami).
4. Tekst należy nadesłać w postaci zapisu elektronicznego w programie Word, jako załącznik w poczcie elektronicznej oraz komputerowy wydruk, podpisany własnoręcznie przez Autora (wydruk komputerowy należy nadesłać na adres: Kwartalnik „Studia Prawnicze”, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: studiaprawnicze@inp.pan.pl).
5. Przyjmowane będą jedynie materiały oryginalne, które nie były wcześniej nigdzie publikowane.
6. Do przesłanych materiałów należy osobno dołączyć dane o Autorze (w szczególności: afiliację, stopień lub tytuł naukowy, numer telefonu kontaktowego, adres poczty elektronicznej i adres domowy), a także oświadczenie, że przedłożony tekst został nadesłany wyłącznie do redakcji „Studiów Prawniczych”.
7. Tytuł opracowania należy ująć w formie najbardziej zwięzłej. Dopuszczalne są podtytuły.
8. Tabele, gdy są one rzeczywiście niezbędne, należy przysyłać również w formie elektronicznej.
9. W tekście stosowane są przypisy dolne z osobnymi zestawieniami bibliograficznymi.
10. W tekście nie należy stosować podkreśleń ani pogrubień. Wyróżnienie fragmentu tekstu jest wyjątkowo możliwe przez zwiększenie odstępu między znakami (tekst rozstrzelony). Zwroty obcojęzyczne (np. *prima facie*, *de lege lata*) należy wyróżnić kursywą, natomiast cytaty – zapisać w cudzysłowach. Cytat w cytacie zaznacza się cudzysłowem ostrokątnym (« ... »).
12. Redakcja nie zwraca Autorom nadesłanych materiałów.
13. Prosimy Autorów o niekierowanie do Redakcji propozycji nawiązania stałej współpracy. Nie jest to możliwe.
14. Wszystkie materiały podlegają opracowaniu redakcyjnemu. Autor otrzymuje tekst do korekty. W przypadku nieodesłania korekty autorskiej w terminie materiał jest kierowany do publikacji bez poprawek Autora.
15. Teksty, które nie spełniają podstawowych wymogów poprawności językowej, nie będą przyjmowane.
16. Wszelkie wykryte naruszenia prawa autorskiego lub zasad etyki i rzetelności naukowej będą demaskowane i dokumentowane.



## SZCZEGÓŁOWE ZALECENIA EDYTORSKIE DLA AUTORÓW

1. Tekst nadesłany do „Studiów Prawniczych” powinien mieć następujące parametry: czcionka 12 pkt (Times New Roman); interlinia 1,5; wcięcie akapitowe 1,25 cm; wyrównanie do lewego i prawego marginesu. Należy wprowadzić numerację stron.
2. W tekście należy stosować przypisy dolne o następujących parametrach: czcionka 10 pkt (Times New Roman); interlinia 1,0; brak wcięcia akapitowego; wyrównanie do lewego i prawego marginesu.
3. Przypisy powinny być ponumerowane liczbami arabskimi. Stosuje się numerację ciągłą zaczynającą się od 1.

## PROCEDURA RECENZYJNA

1. Wszystkie materiały wpływające do „Studiów Prawniczych” są poddawane ocenie wydawniczej dokonywanej przez członków Komitetu Redakcyjnego. W wyjątkowych przypadkach Redakcja może zwrócić się z prośbą o ocenę do osób spoza Komitetu.
2. Artykuły są recenzowane przez co najmniej dwóch członków Komitetu Redakcyjnego. Ocenie podlegają wszystkie aspekty warsztatu naukowego.
3. Okres oczekiwania na ocenę wynosi ok. 8 tygodni. Po tym terminie Autor jest proszony o kontakt telefoniczny lub mailowy z Redakcją.
4. Ocena może mieć postać: a) recenzji pozytywnej; b) recenzji pozytywnej pod warunkiem dokonania określonych zmian; c) recenzji odmownej.
5. Tożsamość Recenzentów poszczególnych materiałów nie jest ujawniana Autorom.

Cena 35,00 zł (VAT 5%)

INDEKS 376620