

Przemysław Ostojcki

Model sądowej kontroli decyzji z zakresu ochrony konkurencji w prawie polskim

*A model of judicial control of decisions with regards to
competition protection in Polish law*

Abstract

The article concerns the issue of the intensity of control of the decisions of the Polish competition authority by the Court of Competition and Consumer Protection. Control in this respect refers to the criteria of both legality and rationality, as well as purposefulness and proportionality of the authority's interference in the legal sphere of the entity. The main aim of the study is to verify the research thesis. The Polish model of judicial review ensures a high standard and effectiveness of judicial protection, even exceeding the standard resulting from both the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. The conducted research allowed us to conclude that both of the above hypotheses are true.

Keywords: *judicial control, competition protection, human rights, European law*

Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnienia intensywności kontroli decyzji polskiego organu ochrony konkurencji przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kontrola w tym zakresie odnosi się do kryteriów zarówno legalności i racjonalności, jak i celowości oraz proporcjonalności ingerencji organu w sferę prawną podmiotu. Głównym celem opracowania jest weryfikacja tezy badawczej. Polski model kontroli sądowej zapewnia wysoki standard i skuteczność ochrony sądowej, przewyższając nawet standard płynący zarówno z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przeprowadzone badania pozwoliły na stwierdzenie, że obie powyższe hipotezy są prawdziwe.

Słowa kluczowe: *kontrola sądowa, ochrona konkurencji, prawa człowieka, prawo europejskie*

Dr hab. Przemysław Ostojcki, profesor Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, prokurator Prokuratury Krajowej; specjalizuje się w prawie administracyjnym porównawczym; w latach 2010–2017 badacz systemów prawnych krajów niemieckojęzycznych; w latach 2021–2022 *Visiting Scholar* i *Distinguished Visiting Guest* w George Mason University Antonin Scalia School of Law; Polska, ORCID: 0000-0001-6552-8162, e-mail: przemyslaw.ostojcki@aws.edu.pl
Data zgłoszenia tekstu przez autora: 21.03.2023 r.; data zaakceptowania do publikacji: 12.04.2023 r.

1. Uwagi wprowadzające

Prawo ochrony konkurencji – tradycyjnie określane jako prawo antymonopolowe – dotyczy regulacji mechanizmów rynkowych za pomocą instrumentów właściwych państwu. Koncentruje się na zlikwidowaniu takich zachowań uczestników rynku, których cel lub skutek polega na ograniczeniu lub wyeliminowaniu konkurencji. Ostatecznym dążeniem tej dziedziny prawa jest optymalizacja dobrobytu konsumentów¹. Nie powinno budzić wątpliwości, że prawo konkurencji w Polsce ma charakter publiczny, o czym świadczy zarówno tzw. administracyjna (publicznoprawna, wertykalna) metoda regulacji w tym zakresie, jak i suwerenne środki stosowane przez organy administracyjne w toku egzekwowania prawa².

Sądową kontrolę gospodarczych stosunków cywilnoprawnych pod kątem naruszenia wolności konkurencji wprowadziła w Polsce po raz pierwszy ustawa z 28.03.1933 r. o kartelach³. Obecny kształt polskiego modelu sądowej kontroli stosowania prawa konkurencji nawiązuje do tradycji niemieckiej, zgodnie z którą kontrola taka dotyczy decyzji organów administracji⁴. Twórcy tej idei wyszli z założenia, że w pierwszej kolejności to właśnie organy administracji są w najlepszej pozycji do sprawowania władzy państwowej wobec przedsiębiorstw dysponujących siłą rynkową; sądy nie zostały uznane za odpowiednie do realizacji tego zadania⁵. Na mocy ustawy antymonopolowej z 24.02.1990 r.⁶ powołano organ antymonopolowy jako centralny organ administracji rządowej do spraw antymonopolowych⁷. Ponadto odmiennie aniżeli na gruncie ustawy z 28.01.1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej obecne rozwiązania dotyczące sądowego badania decyzji organu antymonopolowego (przewidziane w przepisach działu IVa Kodeksu postępowania cywilnego⁸) nie przewidują możliwości ich zaskarżenia do sądu administracyjnego, lecz do sądu powszechnego: Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony

¹ J.W. van de Gronden, C.S. Rusu, *Competition Law in The EU. Principles, Substance, Enforcement*, Cheltenham-Northampton 2021, s. 37-46.

² Dotyczy to przede wszystkim decyzji administracyjnych, zaliczanych do indywidualnych aktów administracyjnych, rozstrzygających sprawy osób fizycznych co do istoty, a także środków władczych stosowanych przez organ ochrony konkurencji w toku postępowania antymonopolowego.

³ Dz.U. z 1933 r. Nr 31, poz. 270 ze zm.

⁴ Ustawa z 24.02.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.; dalej ustawa antymonopolowa) przyjęła więc inne rozwiązanie niż ustawa z 28.01.1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. z 1987 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.), która przewidywała, że decyzje organu antymonopolowego (którym był Minister Finansów) mogły być co do zasady zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z powodu niezgodności z prawem.

⁵ D.J. Gerber, *Competition Law and Antitrust: A Global Guide*, Oxford 2020, s. 119.

⁶ Ustawa weszła w życie 13.04.1990 r. Wcześniejsza - przywołana w przypisie 4 - ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, uchwalona nieco ponad 2 lata przed wdrożeniem transformacji systemowej w Polsce, była ukierunkowana na wychwycenie nieefektywnych zachowań państwowych jednostek gospodarczych i stabilizację cen, a nie na zakazanie praktyk ograniczających konkurencję; zob. C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015, s. 482.

⁷ Obecnie organem tym jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej UOKiK lub Urząd).

⁸ Ustawa z 17.11.1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.) - dalej k.p.c.

Konkurencji i Konsumentów⁹. Następnym przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1.05.2004 r. stała się możliwość stosowania przez SOKiK unijnego prawa konkurencji¹⁰. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) stwierdza się, że kompetencja sądów krajowych do stosowania przepisów prawa unijnego wynika z bezpośredniego skutku tych przepisów¹¹. Przede wszystkim należy zauważyć, że art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² (dawne art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹³), jako przepisy prawa pierwotnego UE, wywołują bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami, które sądy krajowe muszą chronić. Ponadto prawo wtórne UE przewiduje, kierując się koniecznością zapewnienia pewności prawa, że sądy krajowe są uprawnione do stosowania wymienionych przepisów (art. 6 rozporządzenia Rady 1/2003 z 16.12.2002 r.)¹⁴.

Celem niniejszych badań jest weryfikacja zasadniczej tezy. Otóż polski model kontroli sądowej zapewnia wysoki standard i skuteczność ochrony sądowej, przewyższający nawet standard płynący z prawa europejskiego.

2. Europejski wymiar sądowej kontroli w przestrzeni prawa konkurencji w Polsce

2.1. Model sądowej kontroli według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁵

Wedle utrwalonego orzecznictwa ETPC organom administracyjnym można powierzyć orzekanie w sprawach zakwalifikowanych jako karne w rozumieniu art. 6 EKPC¹⁶,

⁹ Sąd antymonopolowy utworzono na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13.04.1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego (Dz.U. z 1990 r. Nr 27, poz. 157), wydanego zgodnie z art. 20 ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25), uchylonego rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30.12.1998 r. o tym samym tytule (Dz.U. z 1998 r. Nr 166, poz. 1254), które obowiązuje do dnia dzisiejszego. Zgodnie z § 1 tego ostatniego aktu w Sądzie Okręgowym w Warszawie utworzono sąd antymonopolowy (wydział antymonopolowy) do spraw z zakresu ochrony konkurencji i regulacji energetyki. Ostateczną nazwę temu sądowi nadała ustawa z 5.07.2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2002 r. Nr 129, poz. 1102). Od dnia jej wejścia w życie 15.12.2002 r. nazwa tego sądu brzmi: Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK). Nazwa ta jest zgodna z terminologią prawniczą stosowaną w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej (dalej UE).

¹⁰ T. Skoczny, *Stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji – także w Polsce – po 1 maja 2004 r.*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004/2, s. 151 i n.

¹¹ Zob. wyrok TSUE z 27.03.1974 r., 127/73, *Belgische Radio en Televisie przeciwko SV SABAM i NV Fonior (BRT I)*, ECLI:EU:C:1974:25, pkt 15–16.

¹² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) – dalej TFUE.

¹³ Dalej TWE.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.Ur. UE L 1 z 4.01.2003 r., s. 1) – dalej rozporządzenie 1/2003.

¹⁵ Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC lub Trybunał) został uregulowany w rozdziale II Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC lub Konwencja.

¹⁶ O tym, czy dana sprawa (i związana z nią sankcja) ma charakter karny, decyduje to, czy spełnione są tzw. kryteria Engla. Pierwszym kryterium jest klasyfikacja w prawie krajowym, drugim – charakter czynu (podstawą oskarżenia powinna być norma ogólna, mająca charakter prewencyjny i represyjny oraz powszechne zastosowanie), a trzecim – charakter i surowość kary (znaczący wymiar kary). Kryteria te nie muszą być jednak spełnione kumulatywnie, a najmniej istotna jest ich klasyfikacja w prawie wewnętrznym. Zob. wyroki ETPC: z 8.06.1976 r., skarga nr 5100/71, *Engel i inni przeciwko Holandii*, § 82; z 21.02.1984 r.,

pod warunkiem, że nie są to klasyczne sprawy karne¹⁷ (spoza „rdzenia” prawa karnego)¹⁸. Postępowania administracyjne, w których nakładane są grzywny, zaliczane są właśnie do postępowań dotyczących spraw karnych w szerokim znaczeniu¹⁹. Warunkiem dopuszczalności orzekania w tego rodzaju sprawach karnych przez organ administracyjny jest poddanie jego decyzji następczej kontroli sądowej²⁰. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy organ ten nie jest w pełni niezależny od politycznej władzy wykonawczej²¹. Natomiast sprawa cywilna w rozumieniu art. 6 Konwencji dotyczy postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw, które charakteryzuje się regulacjami uprzednimi (*ex ante*), więc w tym przypadku nie dochodzi do naruszenia prawa przez przedsiębiorcę. Dotyczy ona swobody działalności gospodarczej, a jej przejawem jest możliwość łączenia się przedsiębiorców²².

Jeśli chodzi o model sądowej kontroli działań administracyjnych przez sądy państw – sygnatariuszy Konwencji, ETPC ustanowił pewne standardy. Z uwagi na warunek spełnienia wymogu wypływającego z art. 6 EKPC, w odniesieniu do systemu, w którym decyzja administracyjna jest najpierw podejmowana przez organ administracyjny, a następnie poddawana kontroli sędziowskiej, sąd krajowy musi sprawować „pełną jurysdykcję”. W wyroku z 23.06.1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*²³ Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie sądowe musi obejmować zarówno fakty, jak i prawo. Niemniej jednak ETPC wykazał się pewną elastycznością w szerokim rozumieniu tego, co stanowi ową „pełną

skarga nr 8544/79, *Öztürk przeciwko Niemcom*, § 50; z 9.10.2003 r., skarga nr. 39665/98, *Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 82; z 23.07.2002 r., skarga nr 34619/97, *Janosevic przeciwko Szwecji*, § 65; z 23.11.2006 r., skarga nr 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*, § 30-32; postanowienie ETPC z 29.01.2009 r., skarga nr 14902/04, w sprawie dopuszczalności, *OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos przeciwko Rosji*, § 451. W polskim postępowaniu antymonopolowym spełnione są kryteria Engla: drugie i trzecie. Jeśli chodzi o drugie, ważniejsze, kryterium, tj. charakter czynu, to normy regulujące zakazy sformułowane w art. 6 i 9 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.; dalej u.o.k.k.) mają charakter norm ogólnych i są – w interesie publicznym – powszechnie stosowane. Trzecie kryterium – rodzaj kary i jej znaczna wysokość – również zostało spełnione. Kara pieniężna nakładana na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję pełni funkcję represyjną i odstraszającą, a nie kompensacyjną; zob. M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku na tle art. 6 EKPC*, „Państwo i Prawo” 2012/1, s. 50–63.

¹⁷ Zob. w szczególności wyrok ETPC z 27.09.2011 r., skarga nr 43509/08, *Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom*, pkt 63–67.

¹⁸ Wyrok ETPC z 23.11.2006 r., skarga nr 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*, § 43.

¹⁹ M. Bernatt, *Czy Polska oferuje więcej niż wymaga Konwencja? O konwencyjnym wymogu pełnej jurysdykcji i polskim modelu sądowej kontroli kar nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelnego procesu w sprawach antymonopolowych i ochrony konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 131–153.

²⁰ Wyrok ETPC z 23.07.2002 r., skarga nr 34619/97, *Janosevic przeciwko Szwecji*, § 81.

²¹ Zob. M. Bernatt, T. Skoczny, *Publicznoprawna implementacja reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 2.

²² Efektem postępowania w sprawie koncentracji jest decyzja, w której UOKiK zezwala lub zakazuje koncentracji. Decyzja ta dotyczy więc interesów majątkowych i praw przedsiębiorcy, które mają charakter cywilny. Zob. M. Bernatt, *Prawo...*, s. 59.

²³ Skargi nr 6878/75 i 7238/75.

jurysdykcję²⁴. W innej sprawie Trybunał podkreślił, że „wystarczalność” kontroli sądowej powinna być badana według takich kryteriów jak: 1) przedmiot zaskarżonej decyzji, 2) sposób wydania decyzji, 3) treść sporu, w tym podnoszone i faktyczne podstawy odwołania, oraz 4) możliwość zbadania wad proceduralnych²⁵. Ponadto Trybunał za niedopuszczalną uznaje sytuację, w której sąd krajowy jest związany ustaleniami dokonanyymi przez organ administracji publicznej²⁶.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył, że w porządkach prawnych państw członkowskich Rady Europy środki odwoławcze w zakresie prawa administracyjnego zasadniczo nie obejmują: 1) ponownego rozpatrzenia spraw administracyjnych, 2) zastąpienia stanowiska organu administracyjnego oceną sądu czy 3) nieograniczonego prawa do orzekania o faktach. Nowsze orzeczenia Trybunału dopuszczają uznanie, że sąd ma pełną jurysdykcję, nawet jeśli w postępowaniu sądowym nie można udowodnić żadnych nowych faktów²⁷. Warunkiem jest jednak możliwość zbadania „aspektu celowościowego sprawy”. Europejski Trybunał Praw Człowieka użył tego sformułowania, oceniając na podstawie skargi Potockiej i innych przeciwko Polsce zgodność polskiego modelu sądowej kontroli administracji publicznej z art. 6 ust. 1 EKPC. Zdaniem Trybunału polski NSA odpowiada standardom wyznaczonym dla „sądu” w rozumieniu tego przepisu Konwencji. Wynika to z tego, że polski ustawodawca wyposażył NSA w kompetencję do uchylenia zaskarżonego aktu w całości lub w części, w przypadku stwierdzenia naruszenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej²⁸. Europejski sąd stwierdził zatem, że sąd polski zbadał „aspekt celowościowy [tej – dop. P.O.] sprawy”²⁹.

W sprawie Debút Zrt. i inni przeciwko Węgrom ETPC zdecydował 20.11.2012 r. o niedopuszczalności skargi, stwierdzając, że ewentualne (niedostrzeżone przez Trybunał) uchybienia proceduralne w zakresie gromadzenia dowodów przez węgierski organ ochrony konkurencji zostały naprawione w trzyinstancyjnym procesie przed węgierskimi sądami. Sądy te badały bowiem dopuszczalność tych dowodów³⁰. Niemniej jednak najistotniejsze w ostatniej dekadzie – z punktu widzenia kwestii modelu kontroli sądowej w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – było orzeczenie ETPC w sprawie Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom³¹, wydane 27.09.2011 r. W okolicznościach tej sprawy skarżący został ukarany przez włoski organ ochrony konkurencji (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dalej AGCM) grzywną w wysokości 6 mln euro za naruszenie prawa konkurencji. Skarżący zarzucił w skardze, że kontrola legalności przeprowadzona przez włoskie sądy administracyjne była niezgodna z art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ sądy te nie mia-

²⁴ Zob. np. wyrok z 23.09.1998 r., skarga nr 27812/95, Malige przeciwko Francji.

²⁵ Wyrok ETPC z 22.11.1995 r., skarga nr 19178/91, Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii.

²⁶ Zob. wyrok ETPC z 27.12.1996 r., skarga nr 20641/92, Terra Woningen B.V. przeciwko Holandii.

²⁷ Wyrok ETPC z 31.05.2007 r., skarga nr 25774/05, Bistrovic przeciwko Chorwacji.

²⁸ Zob. także wcześniejszy wyrok: wyrok ETPC z 23.10.1995 r., skarga nr 15523/89, Schmautzer przeciwko Austrii.

²⁹ Wyrok ETPC z 4.10.2001 r., skarga nr 33776/96, Potocka i inni przeciwko Polsce.

³⁰ Decyzja ETPC z 20.11.2012 r., skarga nr 24851/10, Debút Zrt. i inni przeciwko Węgrom, § 1.

³¹ Skarga nr 43509/08.

ły uprawnień do zastąpienia ocen AGCM własnymi orzeczeniami, a jedynie mogły zastosować normy prawne ustalone przez organ; nie miały wobec tego możliwości zmiany decyzji AGCM. Skarżąca spółka zakwestionowała praktykę włoskiego Sądu Kasacyjnego, który uznał, że w sytuacji gdy organ administracyjny miał uprawnienia dyskrecjonalne, sądy krajowe nie mogły zastąpić swoimi ocenami argumentów niezależnego organu administracyjnego. Sprawdzały one jedynie logikę i spójność uprawnień wykonywanych przez organ administracyjny.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że art. 6 ust. 1 EKPC wymaga dokonania pełnej kontroli decyzji podejmowanych przez organy administracyjne, które nie spełniają wymogów niezależności. Trybunał zauważył ponadto, że cechy postępowania administracyjnego mogą różnić się od cech postępowania czysto karnego. Choć cechy te nie mogą zwalniać państwa członkowskiego z obowiązku przestrzegania wszystkich gwarancji zawartych w art. 6 ust. 1 EKPC, to mogą wpływać na sposoby ich realizacji. W odniesieniu do stanu faktycznego wskazanej sprawy Trybunał stwierdził, że włoski system sądowej kontroli decyzji w sprawie konkurencji jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC. Zdaniem Trybunału sądy włoskie wykroczyły poza kontrolę legalności: sprawdziły, czy organ właściwie wykorzystał swoje uprawnienia, oceniły zasadność i proporcjonalność wyborów dokonanych przez AGCM, a nawet zbadały zasadność i proporcjonalność ocen technicznych dokonanych przez organ. W związku z tym sądy włoskie przeprowadziły pełną kontrolę grzywny nałożonej przez organ ochrony konkurencji.

Natomiast odnośnie do uprawnień przysługujących sądom kontrolującym działania administracji publicznej ETPC wyjaśnił w wyroku z 7.11.2000 r. w sprawie Kingsley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu³², że z koncepcją kontroli sądowej wiąże się generalnie to, że w razie uznania zarzutu apelacji za zasadny sąd odwoławczy ma prawo uchylić zaskarżone orzeczenie i w rezultacie albo nowe orzeczenie zostanie wydane przez sąd pierwszej instancji, albo sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpoznania przez ten sam lub inny organ. Zatem w przypadku, gdy odwołanie dotyczy braku bezstronności organu orzekającego, koncepcja pełnej jurysdykcji polega na tym, że sąd odwoławczy nie tylko rozpatruje skargę, ale także ma możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia przez bezstronny organ.

2.2. Model sądowej kontroli w Unii Europejskiej

Sądowa kontrola decyzji z zakresu unijnego prawa konkurencji sprawowana jest zarówno przez TSUE, jak i przez sądy krajowe. Granicę jurysdykcji między Trybunałem a sądem krajowym wyznacza właściwość organów kompetentnych do wydania decyzji w analizowanym obszarze. Komisji UE na mocy art. 105 ust. 1 TFUE powierzono zadanie zapewnienia stosowania art. 101 i 102 TFUE³³ oraz monitorowania decyzji

³² Skarga nr 35605/97.

³³ Zob. wyrok Sądu z 16.05.2017 r., T-480/15, Agria Polska i inni przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2017:339, pkt 34, 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

organów ochrony konkurencji państw członkowskich w celu zapewnienia spójnej interpretacji prawa w całej UE³⁴. Jednocześnie organy UE mają znacznie mniejszy wpływ na sądy państw członkowskich³⁵.

Chociaż TSUE nie jest sądem odwoławczym od orzeczeń sądów krajowych, wśród traktatowych priorytetów działalności TSUE znajduje się jedność i spójność prawa unijnego³⁶. Orzecznictwo sądów luksemburskich miało i nadal ma zarówno autorytet epistemiczny, jak i deontyczny. W ramach swojej działalności orzeczniczej TSUE wypracował szereg zasad prawa unijnego (w tym zasady skutecznej ochrony sądowej, pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, metazasady skuteczności prawa unijnego, zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz prawa do wysłuchania czy prawa do obrony), które powinny być respektowane przez organy i sądy państw członkowskich przy rozpatrywaniu spraw o pochodzeniu unijnym³⁷. Bez cienia wątpliwości sprawy antymonopolowe mają „wybitnie” unijny charakter.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie stwierdzał, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, zagwarantowane w art. 47 akapit 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁸, ma szczególne znaczenie dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Państwa członkowskie są zobowiązane, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁹, do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania przez jednostki ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE, w tym w dziedzinie prawa konkurencji⁴⁰. W art. 47 Karty ustanowiono prawo do skutecznego środka prawnego, które w akapicie 2 tego artykułu obejmuje w szczególności prawo każdego do korzystania z pomocy prawnej, obrony i reprezentacji przez adwokata. Poza tym, według TSUE, prawo do odwołania się od decyzji sądu krajowego musi funkcjonować na podstawie skutecznych mechanizmów odwoławczych, które pozwalają na właściwe rozpatrzenie meritum każdej sprawy. Ponadto sąd musi posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną, by skutecznie wykonywać swoje funkcje. Sąd krajowy może mieć również uprawnienia do wydania orzeczenia różniącego się od

³⁴ D.J. Gerber, *Competition...*, s. 120.

³⁵ Wydaje się, że to właśnie z tego powodu prawodawca unijny postanowił w art. 16 rozporządzenia 1/2003, że gdy sądy krajowe orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na podstawie art. 81 lub art. 82 TWE (obecnie: art. 101 i 102 TFUE), które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą one podejmować decyzji sprzecznych z decyzją przyjętą przez Komisję. Muszą one również unikać wydawania decyzji, które byłyby sprzeczne z decyzją rozważaną przez Komisję w ramach wszczętego przez nią postępowania. W tym celu sąd krajowy może ocenić, czy konieczne jest zawieszenie jego postępowania. Zob. także: wyrok TSUE z 27.03.1974 r., C-127/73, *Belgische Radio en Televisie przeciwko SV SABAM i NV Fonior (BRT I)*, ECLI:EU:C:1974:25, pkt 21.

³⁶ Zob. m.in. wyrok TSUE z 9.09.2003 r., C-198/01, *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) przeciwko Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2003:430.

³⁷ Zob. szerzej: K. Dobosz, *Jednolitość stosowania prawa konkurencji Unii Europejskiej przez organy i sądy państw członkowskich*, Warszawa 2018, s. 162 i n.; N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 273 i n. wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

³⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1) – dalej Karta.

³⁹ Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

⁴⁰ Zob. np. wyrok TSUE z 15.09.2016 r., C-28/15, *Koninklijke KPN NV i inni przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, ECLI:EU:C:2016:692; wyrok Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, *Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2022:67.

decyzji regulatora. W wyroku z 15.09.2016 r., C-28/15, Koninklijke KPN NV i inni przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM), Trybunał stwierdził, że w trakcie kontroli środków zaradczych (środków taryfowych) sąd krajowy jest uprawniony do oceny proporcjonalności zastosowanego środka⁴¹.

Sąd UE oraz – w drugiej instancji – TSUE sprawują kontrolę sądową aktów instytucji, organów, jednostek organizacyjnych i agencji UE. W odniesieniu do intensywności kontroli sądowej sprawowanej przez TSUE należy jedynie wskazać na podstawowe zasady w tym zakresie.

Przed wszystkim Sąd UE nie może w żadnym wypadku zastępować własnym rozumowaniem rozumowania autora zaskarżonego aktu⁴². Wręcz przeciwnie, musi ograniczyć się do zbadania, czy ocena dokonana przez organ administracji zawiera oczywisty błąd lub stanowi nadużycie władzy, czy też organ w sposób oczywisty przekroczył granice swojej dyskrecjonalnej władzy⁴³. W sensie materialnym standard ten wymaga zatem powściągliwości ze strony Sądu UE (*judicial deference*)⁴⁴. Test „oczywistego błędu” został poddany krytyce w 2002 r., kiedy to TSUE wydał trzy wyroki w sprawach *Airtours*⁴⁵, *Schneider*⁴⁶ i *Tetra Laval*⁴⁷, oraz w wyrokach z 8.12.2011 r. w sprawach *KME Germany*⁴⁸ i *Chalkor*⁴⁹. Odnosząc się do problemu „złożonych ocen ekonomicznych”, Trybunał stwierdził, że chociaż Komisja korzysta z pewnego marginesu swobody w sprawach gospodarczych w obszarach, które prowadzą do tych ocen, nie oznacza to, że sądy Unii Europejskiej muszą powstrzymać się od kontroli interpretacji informacji o charakterze ekonomicznym dokonywanych przez Komisję. Sądy te muszą nie tylko ustalić, między innymi, czy powołane dowody są poprawne pod względem faktycznym, wiarygodne i spójne, ale także czy dowody te zawierają wszystkie informacje, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy są one wystarczające do uzasadnienia wniosków wyciągniętych na ich podstawie⁵⁰.

⁴¹ ECLI:EU:C:2016:692.

⁴² Zob. wyroki TSUE: z 27.01.2000 r., C-164/98 P, *DIR International Film Srl i inni przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2000:48; z 28.02.2013 r., C-246/11 P, *Portugalia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2013:118.

⁴³ Wyrok TSUE, C-331/88, *The Queen przeciwko Ministrowi Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności oraz Sekretarzowi Stanu ds. Zdrowia, ex parte: Fedesa i inni*, ECLI:EU:C:1990:391. Zob. też: J. van den Brink, W. den Ouden, S. Prechal, R. Widdershoven, J. Jans, *General Principles of Law*, [w:] *Europeanisation of Public Law*, red. J. Jans, S. Prechal, R. Widdershoven, Groningen 2015, s. 182.

⁴⁴ Zob. R. Widdershoven, *The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review*, [w:] *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, red. J. de Poorter, E.H. Ballin, S. Lavrijssen, Berlin 2019, s. 54. „Deferencyjne” podejście w badaniu decyzji administracyjnych jest popularne wśród systemów *common law*, choć w różnym stopniu. Zob. P. Daly, *Understanding Administrative Law in the Common Law World*, Oxford–New York 2021, s. 161–162. Ponadto zob. M. Bernatt, *Transatlantic Perspective on Judicial Deference in Administrative Law*, „*Columbia Journal of European Law*” 2016/22(2), s. 275 i n.

⁴⁵ T-342/99, *Airtours przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:146.

⁴⁶ T-310/01, *Schneider Electric przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:254.

⁴⁷ T-5/02, *Tetra Laval przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:264.

⁴⁸ C-272/09 P, *KME Germany AG, KME France SAS i KME Italy SpA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2011:810.

⁴⁹ C-386/10 P, *Chalkor AE Epexergasias Metallon przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2011:815.

⁵⁰ C-272/09 P, *KME Germany i inni przeciwko Komisji*, pkt 94. Przyznanie Sądowi UE w powyższych orzeczeniach szerokich uprawnień do badania ustaleń faktycznych dokonanych przez Komisję w toku

W toku kontroli sądowej sprawowanej przez TSUE dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodów zarówno w części pisemnej, jak i ustnej postępowania (*open record regime*). W tym zakresie prawo unijne jest podobne do prawa francuskiego, holenderskiego i niemieckiego⁵¹. Sądy europejskie mogą odgrywać aktywną rolę w ustalaniu faktów, o ile strony były w stanie określić swoje stanowisko w tym zakresie.

Kompetencje orzecznicze TSUE są wzorowane na ustawodawstwie francuskim, z tym zastrzeżeniem, że spory prawne dotyczą z reguły stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego (*contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir*), natomiast pełne postępowanie sądowe w ramach pełnej jurysdykcji (*contentieux de pleine juridiction*) jest wyjątkiem od reguły i występuje tylko w sytuacjach określonych w ustawie⁵². Choć TSUE „deklaruje” nieważność kontrolowanego aktu (*declare the act void*; art. 264 akapit 1 TFUE), co sugerowałoby deklaracyjny charakter tego orzeczenia, to jednak rezultat, jaki wywołuje, wskazuje na jego konstytutywny charakter⁵³. Przejawia się on w przywróceniu sytuacji prawnej stron do momentu sprzed wejścia w życie zaskarżonego aktu. Innymi słowy, skutek wyroku Trybunału cofa się do daty wejścia w życie objętego nim aktu⁵⁴. Konsekwencją stwierdzenia nieważności aktu powinien być obowiązek podjęcia przez instytucję unijną środków niezbędnych do wykonania wyroku TSUE (art. 266 TFUE)⁵⁵.

postępowania administracyjnego – jak również uzasadnienia decyzji, podlegającego kontroli sądowej – nie oznacza jednak, że nie istnieją ograniczenia tych uprawnień. W wyroku z 10.07.2008 r., C-413/06 P, Bertelsmann AG i Sony Corporation of America przeciwko Independent Music Publishers and Labels Association (Impala), ECLI:EU:C:2008:392, pkt 95, Trybunał Sprawiedliwości uchylił wyrok Sądu z 13.07.2006 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji. Trybunał stwierdził w szczególności, że Sąd naruszył prawo, po pierwsze, wymagając od Komisji szczególnej dokładności w zakresie siły dowodów i argumentów przedstawionych przez strony zgłaszające koncentracje, a po drugie, stwierdzając na tej podstawie, że brak dodatkowych badań rynku oraz uwzględnienie przez Komisję argumentów obrony wnoszących odwołanie stanowiły niedopuszczalne przeniesienie badania na strony koncentracji.

⁵¹ M. Varney, *Conduct of Court Proceedings*, [w:] *Cases, Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, red. C. Backes, M. Eliantonio, Oxford–Chicago 2019, s. 365 i n.

⁵² Zob. J. Bell, F. Lichère, *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge 2022, s. 168–174, <https://doi.org/10.1017/9781009057127> (dostęp: 21.11.2023 r.); J.B. Auby, L. Cluzel-Metayer, L. Xenou, *Administrative Law in France*, [w:] *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, red. R. Seerden, Antwerp 2018, s. 38 i n. Zob. także: R. Barents, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, „Common Market Law Review” 2014/51(5), s. 1447–1448; F. Geburczyk, [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, P. Ostojki, W. Piątek, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 116 n.; B. Seiller, *Droit administratif*, t. 2, Paris 2011, s. 234 i n.; S. Dael, *Contentieux administratif*, Paris 2006, s. 179; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris 2008, s. 172; J.M. Woehrling, *Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 1985/1, s. 24.

⁵³ E. Chevalier, *Remedies and Consequences of Court Decisions*, [w:] *Cases, Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, red. C. Backes, M. Eliantonio, Oxford–Chicago 2019, s. 563.

⁵⁴ Zob. orzeczenia TSUE: 22/70, Komisja przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1971:32; 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, Asteris AE i inni przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1988:199. Należy jednak podkreślić wyjątek od powyższej reguły, który przewiduje przepis art. 264 akapit 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli Trybunał stwierdzi, że to konieczne, określa, jakie skutki aktu, o którym orzekł, należy uznać za ostateczne. Oznacza to, że TSUE może zdecydować, iż pewne skutki aktu administracyjnego pozostaną w mocy. Zob. E. Chevalier, *Remedies...*, [w:] *Cases...*, s. 563.

⁵⁵ Trybunał nie dysponuje instrumentami, za pomocą których może zmusić instytucję do wykonania wyroku. Jedynym podmiot dotknięty bezczynnością instytucji może wnieść skargę w celu stwierdzenia przez Trybunał naruszenia prawa w tym zakresie (art. 265 TFUE).

Natomiast francuski *contentieux de pleine juridiction* odpowiada dodatkowemu uprawnieniu TSUE wynikającemu z art. 31 rozporządzenia 1/2003. Zgodnie z tym przepisem TSUE ma nieograniczoną jurysdykcję w zakresie kontroli decyzji, w których Komisja ustaliła grzywnę lub karę okresową – w ramach tego uprawnienia TSUE może uchylić, obniżyć lub podwyższyć grzywnę lub karę okresową nałożoną przez Komisję. Na podstawie art. 31 rozporządzenia 1/2003 TSUE jest uprawniony, oprócz zwykłej kontroli legalności grzywny lub kary okresowej, do zastąpienia własnym osądem sankcji nałożonej przez Komisję⁵⁶.

3. Model kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK

3.1. System administracyjnoprawny i przedmiot kontroli

Artykuł 81 u.o.k.k. określa ogólne zasady zaskarżania decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK. Są to decyzje stwierdzające stosowanie praktyk ograniczających konkurencję w rozumieniu art. 10 ust. 1 tej ustawy, w których Prezes Urzędu nakazuje zaniechanie stosowania praktyk naruszających zakazy, o których mowa w art. 6 lub art. 9 u.o.k.k. albo art. 101 lub art. 102 TFUE, jeżeli praktyka nie została zaniechana do czasu wydania decyzji. W celu zaniechania praktyki lub usunięcia jej skutków Prezes UOKiK może nakazać w decyzji zastosowanie środków polegających w szczególności na: udzielaniu licencji na prawa własności intelektualnej na niedyskryminujących warunkach; umożliwieniu dostępu do określonej infrastruktury na niedyskryminujących warunkach; zmianie umowy; zapewnieniu innym podmiotom dostaw określonych produktów lub świadczenia określonych usług na niedyskryminujących warunkach; powierzeniu wykonywania określonej działalności gospodarczej, w tym wykonywania tej działalności na różnych szczeblach obrotu, poszczególnym podmiotom w ramach grupy kapitałowej lub wyodrębnionym jednostkom organizacyjnym w strukturze przedsiębiorcy. Jeżeli przedsiębiorca, któremu zarzuca się naruszenie wskazanych zakazów, podejmie określone działania zmierzające do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków albo takich działań zaniecha, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych obowiązków. W decyzji Prezes UOKiK może również określić termin wykonania obowiązków, a ponadto nałożyć na przedsiębiorcę obowiązek składania w określonym terminie informacji o stopniu

⁵⁶ Obszernie na ten temat: F.C. de la Torre, E.G. Fournier, *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law*, Cheltenham–Northampton 2017, s. 312 i n.; P. Ostojcki, *Standardy sądowej kontroli działań administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej*, Poznań–Warszawa 2022, s. 223–237. Ponadto zob. wyroki TSUE: C-3/06 P, Groupe Danone przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2007:88; C-679/11 P, Alliance One International przeciwko Komisji, EU:C:2013:606; C-231/11 P, Komisja i inni przeciwko Siemens Österreich i inni, ECLI:EU:C:2014:256; C-295/12 P, Telefónica i Telefónica de España przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2014:2062; C-603/13 P, Galp Energia España SA i inni przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2016:38; z 25.07.2018 r., C-123/16 P, Orange Polska przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2018:590. Ponadto zob. wyrok TSUE, C-297/98 P, SCA Holding Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:633.

wykonania obowiązków (art. 10–12 u.o.k.k.). Prezes UOKiK może również nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 106 u.o.k.k.

Zakończenie postępowania przed Prezesem Urzędu ostatecznym aktem administracyjnym jest warunkiem dopuszczalności procesu przed SOKiK. W literaturze przedmiotu na oznaczenie obligatoryjnego postępowania poprzedzającego postępowanie sądowe używa się terminów „postępowanie przedprocesowe” lub „postępowanie przedsądowe”⁵⁷.

Postępowanie antymonopolowe prowadzone przez Prezesa UOKiK na podstawie u.o.k.k. ma szczególny charakter, regulowany zarówno przepisami tej ustawy, jak i – poprzez liczne odesłania w tej ustawie – przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego⁵⁹. Szczególny charakter tego postępowania został zauważony i podkreślony w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego – poprzez określenie go mianem „szczególnego postępowania administracyjnego”⁶⁰. Natomiast niektórzy badacze wskazują na „hybrydowy” charakter postępowania przed Prezesem UOKiK. W artykule opublikowanym w 2002 r. na łamach „Państwa i Prawa”, zatytułowanym „Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji a koncepcja postępowania hybrydowego”, Zbigniew Kmiecik wyprowadził tezę, że założenia trybu postępowania przed Prezesem UOKiK są złożone: „(...) dyskusyjne, a w każdym razie niewystarczające, staje się oznaczenie go jako postępowanie administracyjne lub szczególne postępowanie administracyjne”⁶¹. Terminu „postępowanie hybrydowe” używa się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Oznacza on postępowanie, w którym sprawa początkowo jest rozpatrywana przez organ administracyjny, a po wniesieniu odwołania – przez sąd powszechny⁶².

Powyższa teza jest o tyle uzasadniona, że w u.o.k.k. polski ustawodawca – w zakresie zaskarżania orzeczeń wydanych w jego ramach – nakazuje stosować odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Chodzi tu o przepisy regulujące postępowanie cywilne w sprawach gospodarczych, czyli w szczególności te z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.). Oznacza to, że we wskazanym zakresie nie mają zastosowania przepisy art. 127–140 k.p.a., dotyczące odwołań od decyzji organów administracyjnych, oraz art. 141–144 k.p.a., dotyczące zażaleń na decyzje tych organów⁶³.

⁵⁷ K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra 1985/7–8, s. 11–24.

⁵⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) – dalej k.p.a.

⁵⁹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

⁶⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005/1, poz. 8 i orzeczenia w nim cytowane.

⁶¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji a koncepcja postępowania hybrydowego*, „Państwo i Prawo” 2002/4, s. 31–47.

⁶² Zob. postanowienie NSA z 11.02.2009 r., II GSK 749/08, LEX nr 551408.

⁶³ Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19.01.2011 r., VI SA/Wa 1867/09, LEX nr 781960.

Stronie niezadowolonej z treści decyzji Prezesa UOKiK nie przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych postępowania administracyjnego do organu drugiej instancji. Z uwagi na to, że UOKiK wyłączył również możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa UOKiK w tzw. nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego (art. 82 ust. 1 u.o.k.k.), odwołanie do SOKiK jest zatem jedyną formą podważenia decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK⁶⁴. Kwestię tę podkreślił SOKiK w postanowieniu z 31.01.2000 r.⁶⁵, w którym stwierdził, że – w rozumieniu przepisów art. 157 § 1 w zw. z art. 156 k.p.a. – nie jest „organem wyższego stopnia” w procesie administracyjnym. Sąd nie jest zatem właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ regulacyjny w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.

Umieszczenie przepisów o postępowaniu przed SOKiK w Kodeksie postępowania cywilnego oznacza, że sprawy z odwołań od decyzji Prezesa UOKiK są sprawami cywilnymi w sensie formalnym. Okoliczność ta wyklucza właściwość sądów administracyjnych w sprawach antymonopolowych. Niemniej jednak, z merytorycznego punktu widzenia, przedmiot spraw rozpoznawanych przez ten sąd ma charakter administracyjnoprawny. Z kolei ze względu na potrzebę zapewnienia skuteczności postanowień EKPC w polskim porządku prawnym Sąd Najwyższy (dalej SN) przyjmuje, że sądowa kontrola decyzji organów ochrony konkurencji oraz postanowień o nałożeniu kary na przedsiębiorcę powinna odbywać się z uwzględnieniem standardów obowiązujących w postępowaniu karnym⁶⁶. Pogląd ten prezentowany jest również w polskiej nauce prawa⁶⁷.

Wniesienie odwołania od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu, na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, inicjuje postępowanie sądowe w pierwszej instancji na zasadach kontrydiktoryjności. Przedmiotem postępowania sądowego jest zatem spór zainicjowany decyzją Prezesa UOKiK.

⁶⁴ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz do art. 81*, LEX/el. 2008; M. Sieradzka, *Publicznoprawny charakter postępowań związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2009 r.*, II GSK 749/08, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010/1, s. 65–74.

⁶⁵ XVII Amo 2/00, LEX nr 56430.

⁶⁶ Wyroki Sądu Najwyższego: z 14.04.2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011/21–22, poz. 288; z 1.06.2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205; z 21.09.2010 r., III SK 8/10, OSNP 2012/3–4, poz. 52; z 21.10.2010 r., III SK 7/10, OSNP 2012/3–4, poz. 53; z 10.11.2010 r., III SK 27/08, OSNP 2012/5–6, poz. 81; z 21.04.2011 r., III SK 45/10, LEX nr 901645.

⁶⁷ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, LEX/el. 2012, rozdział 6.2. Zob. także: K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, [w:] *Standardy rzetelności w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 19–39; A. Błachnio-Parzych, *Zasada ne bis in idem a odpowiedzialność w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 57–84; D. Czernika, D. Czerwińska, *Domniemanie niewinności w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 85–114; M. Ziemia, *Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 206–220.

Stronie niezadowolonej z orzeczenia SOKiK przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie (art. 367 k.p.c.). Wyrok tego ostatniego sądu jest prawomocny. Jednakże z powodu istotnych naruszeń prawa materialnego lub procesowego w wyrokach sądów niższej instancji strona, a także Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

3.2. Wątpliwości proceduralne wokół modelu kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK

Na przestrzeni ostatnich 33 lat funkcjonowania Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pojawiły się – zarówno w nauce prawa, jak i w orzecznictwie sądowym – spory odnośnie do istoty i modelu sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK. Wynikały one z tego, że – jak wspomniano wyżej – postępowanie przed tym sądem jawi się jako pierwszoinstancyjne, przy czym jednak przedmiotem badania sądu jest w każdym przypadku decyzja Prezesa UOKiK. Innymi słowy, odwołania do UOKiK tradycyjnie uznawane są za odpowiednik pozwów w ogólnym postępowaniu cywilnym, przede wszystkim dlatego, że wymogi formalne co do odwołań określone w art. 479²⁸ § 3 k.p.c. są zbliżone do wymogów pozwu z art. 187 k.p.c.⁶⁸ W związku z tym uznano, że skoro SOKiK rozpoznaje sprawę na nowo i rozstrzyga ją merytorycznie, to powinien prowadzić ustalenia faktyczne i prawne niezależnie od ustaleń dokonanych przez Prezesa UOKiK. Ten schemat rozumowania odrzuca dopuszczalność badania błędów organu antymonopolowego w ustaleniach faktycznych, a w tym zakresie – naruszenia prawa procesowego. Ten punkt widzenia był widoczny w wyrokach z 2012 r. wydanych przez SOKiK i Sąd Apelacyjny w Warszawie⁶⁹. W uzasadnieniach tych orzeczeń sądy w ogóle nie odniosły się do podniesionych przez powoda zarzutów proceduralnych. Przykładowo Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, że w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest co do zasady bez znaczenia przy rozpatrywaniu odwołania⁷⁰.

Z drugiej strony wskazuje się na pogląd, zaprezentowany we wczesnym orzecznictwie Sądu Najwyższego⁷¹, zgodnie z którym SOKiK jest uprawniony do usuwania wad decyzji Prezesa UOKiK. Według tego stanowiska, skoro przepis art. 81 ust. 1 u.o.k.k. stanowi, że odwołanie do k.p.c. przysługuje „od decyzji Prezesa Urzędu” (a jeśli odwołanie okaże się zasadne, sąd może uchylić lub zmienić decyzję UOKiK – art. 479²⁸ § 3 k.p.c.), to nie powinno być wątpliwości, że w postępowaniu sądowym Sąd Okręgowy w Warszawie sprawuje sądową kontrolę nad legalnością,

⁶⁸ Zob. np. J. Gudowski, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejowska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, *Postępowanie przygotowawcze*, t. 1, Warszawa 2001, s. 959.

⁶⁹ Zob. analizę dokonaną w artykule: M. Bernatt, *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, „Państwo i Prawo” 2013/3, s. 94 i n.

⁷⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17.05.2012 r., VI ACa 31/12, LEX nr 1222137.

⁷¹ Zob. wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992/5, poz. 87.

zasadnością i bezcelowością decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK⁷². Zdaniem niektórych badaczy istnieją silne argumenty przemawiające za tezą, że sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK jest w istocie bardzo podobna do sądowej kontroli czynności administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne⁷³. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podobnie jak sądy administracyjne, w ramach działalności orzeczniczej formułuje stosowne zdanie o legalności lub nielegalności decyzji Prezesa UOKiK. Marek Szydło wskazał: „(...) prawdą jest oczywiście, że kompetencje judykacyjne SOKiK do orzekania nie ograniczają się tylko do orzekania kasatoryjnego. Warto jednak zauważyć, że zdecydowana większość wyroków SOKiK mających charakter reformatoryjny polega na ingerowaniu przez SOKiK w wysokość kary pieniężnej orzeczonej w decyzji Prezesa UOKiK. Zwłaszcza zaś w ostatnich kilku latach można zaobserwować rosnącą liczbę spraw, w których SOKiK nie kwestionuje, co do zasady, zawartego w decyzji Prezesa UOKiK zwrotu stosunkowego o uznaniu danej praktyki za ograniczającą konkurencję lub za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, lecz obniża za to – niekiedy znacznie – wysokość kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę”⁷⁴. Autor ten dodał, że w dużej liczbie przypadków SOKiK ogranicza się raczej do weryfikacji *ex post*: czy ustalenia poczynione w tym zakresie przez Prezesa UOKiK spełniają określony standard dowodowy lub czy odpowiadają określonym standardom prawnym powszechnie akceptowanym w orzecznictwie antymonopolowym (w Polsce lub w całej UE), czy też w doktrynie prawa konkurencji⁷⁵.

Wydaje się, że wątpliwości co do istoty i modelu kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK rozwiewa wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8.03.2012 r., VI ACA 1150/11⁷⁶. Tezy wyprowadzone w tym wyroku godzą w oba powyższe stanowiska poprzez przyjęcie, że SOKiK bada odwołanie przedsiębiorcy jako sąd pierwszej instancji. Dotyczy to jednak tylko trybu rozpoznania sprawy, a nie jej istoty. Według Sądu Apelacyjnego SOKiK dokonuje kontroli instancyjnej decyzji Prezesa UOKiK – przynajmniej w sensie formalnym, gdyż postępowanie w sprawie ochrony konkurencji ma charakter hybrydalny, tzn. łączy dominujące w nim elementy postępowania sądowego pierwszoinstancyjnego z pewnymi elementami drugoinstancyjnej kontroli decyzji administracyjnej. Wyrok UOKiK rozstrzyga bowiem o bycie prawnym zaskarżonej decyzji, eliminując ją z obrotu prawnego lub utrzymując w obrocie prawnym w poprzednim lub zmienionym kształcie⁷⁷.

⁷² Zob. wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992/5, poz. 87.

⁷³ Zgodnie z polskim modelem sądowej kontroli czynności administracyjnych sądy administracyjne są uprawnione do przeprowadzania dowodów i do zmiany badanej decyzji; zob. art. 106 § 3 i art. 145–150 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

⁷⁴ M. Szydło, *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w świetle prawa unijnego i prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/7, s. 17.

⁷⁵ M. Szydło, *Sądowa...*, s. 17–18.

⁷⁶ LEX nr 1131091.

⁷⁷ LEX nr 1131091.

3.3. Badanie merytoryczne przeprowadzane przez SOKiK

3.3.1. Dokonywana przez sąd ocena przestrzegania przez Prezesa UOKiK przepisów proceduralnych

3.3.1.1. Sprawiedliwość proceduralna – standard ochrony

Wskazano już powyżej, że SOKiK jest uprawniony do badania, czy organ ochrony konkurencji działał zgodnie z przepisami postępowania. Ma to istotne implikacje praktyczne.

Po pierwsze, w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji – zarówno karnych, jak i cywilnych w rozumieniu EKPC – konieczne jest zapewnienie gwarancji sprawiedliwości proceduralnej na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC⁷⁸. Obejmuje to w szczególności zapewnienie: prawa do wysłuchania; dostępu do informacji o toczącym się postępowaniu; dostępu do akt sprawy; możliwości wypowiedzenia się co do dowodów zgromadzonych w sprawie w trakcie postępowania i przed wydaniem ostatecznej decyzji; oraz zapewnienie możliwości złożenia wyjaśnień (prawo do bycia wysłuchanym; zob. art. 6 ust. 3 EKPC)⁷⁹. Ponadto postępowanie winno być jawne (jednak z uwzględnieniem konieczności ochrony interesów przedsiębiorców, np. tajemnicy przedsiębiorstwa) i zakończone w rozsądnym terminie. Podmioty, których interesów dotyczy to postępowanie, powinny mieć możliwość uczestniczenia w nim na równych zasadach⁸⁰. Zasady te, wraz z obowiązkiem organu administracyjnego polegającym na wyczerpującym faktycznym i prawnym uzasadnieniu swoich decyzji, z reguły odpowiadają prawom gwarantowanym przez art. 41 Karty, która jest bezpośrednio stosowana na terytorium państw członkowskich. Przepis ten formułuje te prawa, które łącznie określane są jako prawo do dobrej administracji⁸¹. Sąd krajowy, rozpoznając sprawy z odwołań od decyzji organu ochrony konkurencji, zobowiązany jest do weryfikacji przestrzegania przez Prezesa UOKiK norm prawa unijnego w tym zakresie.

Tytułem przykładu warto przywołać wyrok SOKiK z 21.11.2013 r., XVII AmA 114/10, w sprawie dotyczącej odwołań 20 banków przeciwko Prezesowi Urzędu⁸². Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że brak nałożonego przez prawo na organ antymonopolowy obowiązku wyznaczenia rynku właściwego na danym etapie postępowania przemawia za dopuszczeniem przez ustawodawcę możliwości zmiany wyznaczonego w sprawie rynku właściwego w każdym przypadku, gdy uzasadniają to poczynione w sprawie ustalenia. Jednocześnie sąd podkreślił, że konieczne jest zapewnienie uczestnikom postępowania możliwości udziału w postępowaniu na każdym jego etapie oraz możliwości wypowiedzania się przez strony w celu właściwej ochrony ich interesów.

Po drugie, w postępowaniach w sprawach ochrony konkurencji, które w świetle EKPC mają charakter karny, dodatkowo konieczne jest respektowanie wymogów

⁷⁸ Zob. obszernie M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 99–323.

⁷⁹ M. Bernatt, *Prawo...*, s. 62.

⁸⁰ M. Bernatt, *Prawo...*

⁸¹ Zob. wyrok TSUE z 12.11.1996 r., C-84/94, Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1996:431.

⁸² LEX nr 2155774.

art. 6 ust. 2-3 EKPC. Chodzi więc o zagwarantowanie domniemania niewinności, a w konsekwencji wolności od samooskarżenia⁸³ i możliwości obrony, co należy wiązać m.in. z gwarancją równości broni⁸⁴, udzielaniem informacji o charakterze i przyczynie zarzutów (art. 6 ust. 3 EKPC) oraz gwarancją tajemnicy porady prawnej⁸⁵. Na konieczność takiej kontroli – w zakresie sposobu nakładania kar pieniężnych – wskazał również polski SN w orzeczeniach z 2010 r.⁸⁶ Sąd Najwyższy wyjaśnił, że jest ona związana z istotą stosunku publicznoprawnego poddanego kontroli SOKiK oraz że chodzi o uprawnienie do karania z jednej strony i prawo do obrony z drugiej. Sąd uwzględnił prawo przedsiębiorcy do obrony podobnie jak sąd karny, przed którym oskarżyciel – w celu uzyskania sądowego potwierdzenia oskarżenia – musi w szczególności wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego⁸⁷. Z kolei w wyroku z 21.09.2010 r., III SK 8/10⁸⁸, Sąd Najwyższy stwierdził, że ze względu na obowiązywanie standardu ochrony analogicznego do sprawy karnej istotne staje się respektowanie instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji praw jednostki przewidzianych zarówno w prawie materialnym, jak i procesowym.

3.3.1.2. Ustalenia faktyczne *ab initio*

Materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu przed organem antymonopolowym może być wykorzystany w postępowaniu sądowym⁸⁹. Niemniej jednak w orzecznictwie podkreśla się, że z uwagi na to, iż postępowanie przed UOKiK ma charakter pierwszoinstancyjny, sąd powinien dokonać własnych ustaleń faktycznych w sprawie z zakresu ochrony konkurencji. W wyroku z 21.09.2006 r., VI A Ca 142/06 (Polskapresse Sp. z o.o. w Warszawie przeciwko UOKiK)⁹⁰, Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił wyrok SOKiK – zmieniając decyzję Prezesa UOKiK – i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu sądowi z uwagi na istotne wady w ustaleniach faktycznych. Sąd Apelacyjny stwierdził, że sąd pierwszej instancji, ustalając stan faktyczny, ograniczył się do stwierdzenia, że fakty ustalone w przedmiotowej decyzji Prezesa UOKiK są bezsporne. Sąd apelacyjny stwierdził, że takie stanowisko jest niedopuszczalne, gdyż sąd okręgowy powinien rozpoznać sprawę od początku (*ab initio*)⁹¹. Zatem sąd okręgowy powinien był, wykonując swoje zadanie, rozważyć całość materiału dowodowego, dokonać własnych ustaleń, przytoczyć dowody, na

⁸³ Wyrok ETPC z 17.12.1996 r., skarga nr 19187/91, Saunders przeciwko Wielkiej Brytanii, § 67-69.

⁸⁴ Wyrok ETPC z 27.10.1993 r., skarga nr 14448/88, Dombo Beheer przeciwko Holandii, § 33.

⁸⁵ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, [w:] *Standardy...*, s. 19-39; A. Błachnio-Parzych, *Zasada...*, [w:] *Standardy...*, s. 57-84; D. Czernika, D. Czerwińska, *Domniemanie...*, [w:] *Standardy...*, s. 85-114; M. Ziemia, *Dopuszczalność...*, [w:] *Standardy...*, s. 206-220.

⁸⁶ Wyroki SN: z 14.04.2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011/21-22, poz. 288; z 21.10.2010 r., III SK 7/10, OSNP 2012/3-4, poz. 53.

⁸⁷ Wyrok SN z 21.10.2010 r., III SK 7/10, OSNP 2012/3-4, poz. 53.

⁸⁸ OSNP 2012/3-4, poz. 52.

⁸⁹ Zob. wspomniany wyrok SN z 29.05.1990 r., III CRN 120/91, OSNC 1992/5, poz. 87.

⁹⁰ Dz.Urz. UOKiK 2007/1, poz. 13.

⁹¹ Bardziej adekwatne do opisywanej metody sądowej kontroli jest wyrażenie *de novo review* używane w literaturze amerykańskiej, np. w przestrzeni prawnej *Freedom of Information Act*. Zob.: J.T. O'Reilly, *Federal Information. Disclosure*, t. 1, Eagan 2016, s. 531-544; N. Slegers, *De Novo Review Under the Freedom of Information Act: The Case Against Judicial Deference to Agency Decisions to Withhold Information*, „San Diego Law Review” 2006/43, s. 209-238.

których się oparł, a także omówić dowody przeciwnie⁹². Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie atrybut „bezsorności” stanu faktycznego sprawy, jak również wnioszek co do zasadności stanowiska stron, można wyprowadzić jedynie z ustaleń faktycznych. Sąd drugiej instancji stwierdził, że skoro uzasadnienie wyroku nie zawiera argumentacji sądu, a jedynie bardzo lakoniczne powtórzenie stanowiska powodów, jak również zupełnie nie wskazuje przyczyn, dla których sąd nie uwzględnił dowodów wskazanych przez pozwanego i nie podzielił argumentacji Prezesa UOKiK, to stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie w tej sprawie było dowolne⁹³.

Obecnie uzasadnienia wyroków SOKiK zawierają z reguły odrębne fragmenty zatytułowane: „Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny”⁹⁴. Taki styl jest zgodny z metodyką sporządzania uzasadnień wyroków przez sądy cywilne pierwszej instancji. Nie oznacza to jednak, że SOKiK musi prowadzić wszystkie dowody od początku, powielając tym samym czynności dowodowe przeprowadzone wcześniej przez Prezesa UOKiK. Wręcz przeciwnie, niejednokrotnie SOKiK opiera swoje ustalenia na materiałach zgromadzonych w sprawie przez organ regulacyjny. Dopuszczalne jest również, by sąd uznał fakty za udowodnione na podstawie domniemań faktycznych (art. 231 k.p.c.)⁹⁵.

Jednocześnie SOKiK może dopuścić wszelkie dowody, które uzna za niezbędne do prawidłowego ustalenia istotnych faktów. W związku z tym pojawia się pytanie: skoro Prezes UOKiK zaniedbał przeprowadzenie większości istotnych dla sprawy dowodów, to czy powinien je przeprowadzić sąd? Moim zdaniem w takim przypadku decyzja organu ochrony konkurencji obarczona jest wadą rażącego naruszenia przepisów postępowania, które ją dyskwalifikuje, stąd powinna podlegać wyeliminowaniu z obrotu prawnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się na wspomnianą już powyżej zasadę, zgodnie z którą przedmiotem dwuinstancyjnego postępowania sądowego może być ustalenie (co do istoty) podstaw (faktycznych i prawnych) kompetencji Prezesa UOKiK zastosowanych w zaskarżonej decyzji. W tej drodze sąd potwierdza ustalenia poczynione w postępowaniu przedsądowym (administracyjnym postępowaniu antymonopolowym) albo im zaprzecza⁹⁶.

Dodatkowym argumentem wspierającym powyższy wniosek jest „kontrolny” wymiar postępowania prowadzonego przez SOKiK, który powinien przeważać na

⁹² Zob. utrwalone w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego, np. wyroki SN: z 8.10.1997 r., II CKN 312/97, LEX nr 393859; z 24.10.2002 r., I CKN 1465/00, LEX nr 75278.

⁹³ Zob. wyroki SN: z 8.10.1997 r., II CKN 312/97, LEX nr 393859; z 24.10.2002 r., I CKN 1465/00, LEX nr 75278.

⁹⁴ Wyroki SOKiK: z 15.12.2021 r., XVII AmA 27/19, LEX nr 3322571; z 7.10.2020 r., XVII AmA 42/18, LEX nr 3097128.

⁹⁵ Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zastosowanie domniemania faktycznego powinno mieć miejsce wówczas, gdy brak jest bezpośrednich dowodów lub istnieją znaczne przeszkody dowodowe w udowodnieniu danego faktu, a jednocześnie możliwe jest ustalenie tego faktu przy zastosowaniu reguł logicznego rozumowania oraz zasad wiedzy i doświadczenia życiowego. Treścią domniemania faktycznego jest uznanie istnienia określonego faktu wynikające ze wzajemnego, logicznego powiązania innych ustalonych faktów i sądów o tych faktach. Jednocześnie musi być ono prawidłowe z punktu widzenia zasad logiki (zob. uchwała SN 7 sędziów z 21.11.1969 r., III PZP 24/69, OSNC 1970/5, poz. 76). Zob. też np. wyroki SOKiK: z 15.12.2021 r., XVII AmA 27/19, LEX nr 3322571; z 7.10.2020 r., XVII AmA 42/18, LEX nr 3097128.

⁹⁶ Zob. postanowienie SN z 29.04.2009 r., III SK 8/09, LEX nr 1235853.

rzecz konieczności uchylecia decyzji Prezesa UOKiK w przypadku wspomnianego naruszenia prawa procesowego przez ten organ. W przeciwnym razie to sąd – a nie Prezes Urzędu – pełniłby rolę organu ochrony konkurencji.

Zgodnie z art. 232 k.p.c. „Strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę”. W orzecznictwie wskazuje się, że wymieniony przepis wyraża zasadę koncentracji materiału dowodowego. Poza materiałem zgromadzonym przez organ ochrony konkurencji SOKiK orzeka na podstawie twierdzeń i dowodów przedstawionych przez strony i może (czyli zasadniczo nie jest zobligowany) prowadzić postępowanie dowodowe z urzędu. Takiego obowiązku w szczególności nie można dostrzec w sprawach o charakterze gospodarczym, gdy udział w nich biorą podmioty profesjonalne oraz gdy strony są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników⁹⁷. W wyroku z 13.10.2009 r., V ACa 377/09, Sąd Apelacyjny w Katowicach wyraził stanowisko, że każde zaniechanie inicjatywy dowodowej musi być ocenione jako zawinione przez stronę⁹⁸.

Jak jednak zwrócono już uwagę powyżej, w wyroku z 14.04.2010 r., III SK 1/10⁹⁹, Sąd Najwyższy sformułował zasadę, zgodnie z którą w sprawach z odwołań od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa lub decyzji przedsiębiorcom należy zapewnić wyższy poziom sądowej ochrony praw. Może to skutkować koniecznością dopuszczenia dowodów w określonych okolicznościach, np. wyjaśnień przedsiębiorcy, który nie został przesłuchany w postępowaniu antymonopolowym, nawet bez wniosku dowodowego strony (z urzędu). W przeciwnym razie SOKiK może narazić się na zarzut niepełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, iż zgodnie z art. 479²⁸ k.p.c. sąd jest związany żądaniem określonym w odwołaniu. Nie może zatem formułować zarzutu stosowania praktyki monopolistycznej niebędącej przedmiotem odwołania ani nieobjętej zaskarżoną decyzją i wnioskiem strony o wszczęcie postępowania antymonopolowego¹⁰⁰. Ponadto w odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK nie można po raz pierwszy skutecznie podnieść zarzutu stosowania innej praktyki monopolistycznej niż ta, która była przedmiotem wniosku o wszczęcie administracyjnego postępowania antymonopolowego rozpoznanego w zaskarżonej decyzji.

3.3.2. Interpretacja i stosowanie prawa materialnego

Jak wspomniano powyżej, zgodnie z orzecznictwem TSUE sądy krajowe są zobowiązane z jednej strony do kontroli legalności decyzji krajowych organów ochrony

⁹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19.01.2011 r., VI ACa 1031/10, LEX nr 818495.

⁹⁸ LEX nr 574510.

⁹⁹ OSNP 2011/21-22, poz. 288.

¹⁰⁰ Zob. np. wyrok SN z 19.01.2001 r., I CKN 1036/98, LEX nr 52708; wyrok Sądu Antymonopolowego z 9.01.2002 r., XVII Ama 11/01, LEX nr 56537.

konkurencji, a z drugiej strony do bezpośredniego stosowania art. 101 i 102 TFUE¹⁰¹. Ostatecznie to do SOKiK należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego oparte na wyjaśnieniu podstawy faktycznej, w tym wszystkich elementów faktycznych przewidzianych w hipotezie tej normy¹⁰². W odróżnieniu jednak od „typowych” sądów powszechnych (jak i administracyjnych) SOKiK nie koncentruje się zasadniczo na sporach dotyczących prawa, które zostało lub powinno zostać zastosowane w danej sprawie. Spór między stronami dotyczy najczęściej stanu faktycznego i jego subsumpcji do bezspornej treści prawa konkurencji. Oczywiście nie wyklucza to podniesienia przez odwołującego zarzutu, że dokonana przez Prezesa UOKiK wykładnia prawa materialnego była wadliwa – i zarzut ten może okazać się zasadny. Praktyka sądowa wskazuje jednak, że taka sytuacja jest niezwykle rzadka. Tak więc pomimo tego, że SOKiK działa jako sąd odwoławczy od decyzji Prezesa UOKiK, prowadzenie przez ten sąd ustaleń faktycznych *ab initio* sprawia, że sąd ten jest w praktyce „sądem faktów”. Wszelkie spory co do prawa powstają z reguły w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, a w przypadku dopuszczenia sprawy do rozpoznania przez Sąd Najwyższy – przed tym sądem.

Przykładowo w uzasadnieniu wspomnianego wyroku z 21.11.2013 r., XVII AmA 114/10, SOKiK stwierdził, że wątpliwości powodów co do zasad stosowania przepisów unijnych przez sądy krajowe są bezzasadne, a przepisy art. 81 ust. 1 TWE i art. 81 ust. 3 TWE w zw. z art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1/2003 są na tyle jasne i nie budzą wątpliwości prawnych co do ich interpretacji i stosowania, że sąd krajowy może dokonać ich samodzielnej interpretacji¹⁰³.

W tym stanie rzeczy SOKiK odmówił skierowania do TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji tych przepisów prawa unijnego. Niemniej jednak okoliczność rozpoznania sprawy *ab initio* – także w zakresie rozstrzygnięć dotyczących prawa materialnego – powoduje, że SOKiK samodzielnie bada treść przepisów prawnych i rekonstruuje z nich normy prawne. Gdyby sąd uznał, że Prezes UOKiK dokonał błędnej interpretacji norm prawa materialnego (do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego), zmieniłby decyzję organu antymonopolowego, samodzielnie kształtując stosunki prawne w obszarze prawa konkurencji.

3.3.3. Uprawnienia orzecznicze SOKiK

W typowych sprawach cywilnych art. 316 § 1 k.p.c. nakazuje sądowi uwzględnienie zdarzeń, które miały miejsce również w toku postępowania sądowego. Powyższa zasada nie dotyczy jednak spraw rozpoznawanych przez sądy na skutek odwołań wniesionych od decyzji administracyjnych, gdyż w tym przypadku kognicja

¹⁰¹ Wyrok Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2022:67; wyrok TSUE z 15.09.2016 r., C-28/15, Koninklijke KPN NV i inni przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM), ECLI:EU:C:2016:692.

¹⁰² Zob. postanowienie SN z 20.09.2005 r., III SZP 2/05, LEX nr 2640398; wyrok SN z 5.05.2021 r., I NSKP 7/21, LEX nr 3225327.

¹⁰³ LEX nr 2155774.

sądów powszechnych jest szczególnie. Zgodnie ze wspomnianym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8.03.2012 r., VI ACa 1150/11¹⁰⁴, kognicja SOKiK jest ograniczona do przedmiotu zaskarżonej decyzji, a zatem nie obejmuje zdarzeń zaistniałych po jej wydaniu.

W poczynionych dotychczas rozważaniach wskazano, że zgodnie z orzecznictwem ETPC sąd dokonujący kontroli sądowej nie musi mieć kompetencji do zmiany decyzji administracyjnej. Z punktu widzenia koncepcji pełnej jurysdykcji sądu sąd odwoławczy nie tylko rozpatruje skargę, ale również ma możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia przez bezstronny organ¹⁰⁵. Jeśli chodzi o uprawnienia sądu w zakresie kar nakładanych przez organy administracyjne, to Trybunał wyjaśniał kilkakrotnie, że sąd powinien być uprawniony do oceny rozmiaru kary i uchylenia decyzji organu administracji w tym zakresie¹⁰⁶.

Regulacje dotyczące kontroli prawidłowości decyzji Prezesa UOKiK mają na celu zapewnienie skutecznej kontroli tych decyzji, w tym możliwości wydania innej decyzji (art. 47 Karty)¹⁰⁷. Z drugiej strony TSUE stwierdził we wspomnianej sprawie Koninklijke KPN NV i inni przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM), C-28/15¹⁰⁸, że sąd krajowy powinien zapewnić skuteczne środki odwoławcze od decyzji krajowych organów regulacyjnych, a zatem jest uprawniony do wydania orzeczenia odmiennego od decyzji takiego organu. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił jednocześnie, że prawo unijne wymaga, aby krajowe organy regulacyjne przy wykonywaniu swoich zadań uwzględniały „w jak największym stopniu” zalecenia (wytyczne) Komisji Europejskiej. Dotyczy to również decyzji sądu krajowego na gruncie prawa konkurencji, który powinien uwzględniać wcześniejsze decyzje Komisji.

Zgodnie z art. 479^{31a} k.p.c. SOKiK albo uwzględnia odwołanie, albo je oddala. Sąd ten oddala odwołanie od decyzji¹⁰⁹ organu ochrony konkurencji, jeżeli brak jest podstaw do jego uwzględnienia; w razie uwzględnienia odwołania sąd uchyla¹¹⁰ albo zmienia zaskarżoną decyzję w całości¹¹¹ lub w części¹¹² i orzeka co do istoty sprawy. Polski Trybunał Konstytucyjny zauważył, że kompetencje SOKiK są odmienne od kompetencji sądów administracyjnych, gdyż sąd może w pełni realizować prawo

¹⁰⁴ LEX nr 1131091.

¹⁰⁵ Wyrok ETPC z 7.11.2000 r., skarga nr 35605/97, Kingsley przeciwko Wielkiej Brytanii.

¹⁰⁶ Zob. m.in. wyroki ETPC: skarga nr 18640/10, Grande Stevens przeciwko Włochom; skarga nr 47650/99, Silvester's Horeca Service przeciwko Belgii; skarga nr 70074/01, Valico S.r.l. przeciwko Włochom; skarga nr 4837/06, Segame SA przeciwko Francji.

¹⁰⁷ Zob. wyrok TSUE z 15.09.2016 r., C-28/15, Koninklijke KPN NV i inni przeciwko Autoriteit Consument en Markt (ACM), ECLI:EU:C:2016:692.

¹⁰⁸ ECLI:EU:C:2016:692.

¹⁰⁹ Zob. np. wyrok SOKiK z 1.03.2013 r., XVII AmA 24/10, LEX nr 1728300.

¹¹⁰ Zob. np. wyrok SOKiK z 21.05.2015 r., XVII AmA 71/13, LEX nr 2155591.

¹¹¹ Zob. np. wyroki SOKiK: z 30.09.2015 r., XVII AmA 140/13, LEX nr 2155577; z 10.05.2022 r., XVII AmA 61/21, niepubl., uzyskany na skutek wniosku autora o udostępnienie informacji publicznej, nr BEZP-0153-1087/22.

¹¹² Zob. np. wyrok SOKiK z 21.11.2013 r., XVII AmA 114/10, LEX nr 2155774.

strony do żądania merytorycznego rozstrzygnięcia jej sprawy. Sąd w toczącej się przed nim sprawie przejmuje kompetencje decyzyjne Prezesa Urzędu¹¹³. Innymi słowy, jest uprawniony do wydania nowej decyzji „zamiast” („w miejsce”) organu ochrony konkurencji. Jednocześnie oznacza to, że sąd nie powinien ograniczać się do wskazywania wad decyzji Prezesa UOKiK, ale ma prawo – o ile jest to uzasadnione okolicznościami sprawy oraz zebranymi faktami i dowodami – do usunięcia (poprawienia) wad tej decyzji.

Artykuł 479^{31a} k.p.c. nie przewiduje możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Prezesa UOKiK. Rozstrzygnięcie kasacyjne sądu – uchylenie decyzji Urzędu – oznacza, że decyzja Prezesa Urzędu, według oceny sądu, nie znajduje wystarczających podstaw prawnych. Konieczność przeprowadzenia nowego postępowania i wydania nowej decyzji jest już w takim przypadku pozostawiona do uznania organu antymonopolowego.

Kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość zawarcia ugody w sprawie odwołania do SOKiK, która podlega zatwierdzeniu przez sąd. Na podstawie zatwierdzonej ugody w sprawie odwołania do sądu Prezes Urzędu uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję albo podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji (art. 479^{30c} k.p.c.).

4. Wnioski

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest uprawniony nie tylko do kontroli prawidłowości (zgodności z prawem) decyzji Prezesa UOKiK, ale także ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę, gdyż ma prawo do przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego. Tym samym może w pełni zrealizować prawo strony do żądania merytorycznego rozstrzygnięcia jej sprawy. Cecha ta odróżnia kontrolę sądową sprawowaną przez ten sąd od kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Wprawdzie SOKiK początkowo korzysta z materiału dowodowego zgromadzonego przez organ ochrony konkurencji, ale nie jest nim związany – badając sprawę *ab initio*, może (a w pewnych okolicznościach powinien) dopuścić dowody we własnym zakresie.

Jednocześnie SOKiK posiada daleko idące interwencyjne, „naprawcze” uprawnienia, które mają charakter reformatoryczny. Oznacza to, że sąd ten może zmienić zaskarżoną decyzję Prezesa UOKiK w całości lub w części. Polski Trybunał Konstytucyjny ujął to obrazowo, wskazując, że SOKiK „przejmuje” kompetencje decyzyjne organu ochrony konkurencji. Niewątpliwie zatem – używając terminologii zapożyczonej z francuskiej tradycji *contrôle juridictionnel de l'administration* – polski model kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK należy określić jako najdalej idący, sprawowany w ramach *plein contentieux* (pełnej kontradiktoryjności).

¹¹³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005/1, poz. 8, dot. skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Usług Morskich „Gdańsk-Pilot” sp. z o.o. o zbadanie zgodności art. 479²⁸ § 3 i art. 479³⁵ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W świetle przedstawionych powyżej cech należy stwierdzić, że polski model kontroli sądowej zapewnia wysoki standard i skuteczną ochronę sądową (*effective judicial remedies*), które przewyższają nawet standard wynikający z prawa europejskiego. Gwarantując badanie zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego w każdej sprawie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, model ten spełnia kryteria „pełnej jurysdykcji” określone w orzecznictwie ETPC. Ponadto wykacza poza standard konwencyjny, który nie wymaga ani przeprowadzania nowych dowodów w postępowaniu sądowym, ani uprawnień reformatoryjnych sądu. Jednocześnie standard kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK jest zgodny z prawem unijnym. Sąd ten przeprowadza właściwe analizy merytoryczne w każdej sprawie. Ponadto w celu skutecznego wykonania swoich funkcji musi dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną – w tym zakresie może powołać biegłego w każdym postępowaniu. Wreszcie SOKiK ma prawo wydać orzeczenie różniące się od decyzji organu ochrony konkurencji.

Bibliografia

1. Auby J.B., Cluzel-Metayer L., Xenou L., *Administrative Law in France*, [w:] *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, red. R. Seerden, Antwerp 2018.
2. Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.
3. Barents R., *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, *Common Market Law Review* 2014, t. 51, nr 5.
4. Bell J., Lichère F., *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge 2022, <https://doi.org/10.1017/9781009057127>.
5. Bernatt M., *Czy Polska oferuje więcej niż wymaga Konwencja? O konwencyjnym wymogu pełnej jurysdykcji i polskim modelu sądowej kontroli kar nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelnego procesu w sprawach antymonopolowych i ochrony konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.
6. Bernatt M., *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku na tle art. 6 EKPC*, *Państwo i Prawo* 2012, nr 1.
7. Bernatt M., Skoczny T., *Publicznoprawna implementacja reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
8. Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
9. Bernatt M., *Transatlantic Perspective on Judicial Deference in Administrative Law*, *Columbia Journal of European Law* 2016, t. 22, nr 2.
10. Bernatt M., *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, *Państwo i Prawo* 2013, nr 3.
11. Błachnio-Parzych A., *Zasada ne bis in idem a odpowiedzialność w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności postępowania w sprawach*

- z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.
12. Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Paris 2008.
 13. Chevalier E., *Remedies and Consequences of Court Decisions*, [w:] *Cases, Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, red. C. Backes, M. Eliantonio, Oxford–Chicago 2019.
 14. Czernika D., Czerwińska D., *Domniemanie niewinności w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.
 15. Dael S., *Contentieux administratif*, Paris 2006.
 16. Daly P., *Understanding Administrative Law in the Common Law World*, Oxford–New York 2021.
 17. de la Torre F.C., Fournier E.G., *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law*, Cheltenham–Northampton 2017.
 18. Dobosz K., *Jednolitość stosowania prawa konkurencji Unii Europejskiej przez organy i sądy państw członkowskich*, Warszawa 2018.
 19. Geburczyk F., [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, P. Ostojcki, W. Piątek, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017.
 20. Gerber D.J., *Competition Law and Antitrust: A Global Guide*, Oxford 2020.
 21. Gudowski J., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejowska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, *Postępowanie przygotowawcze*, t. 1, Warszawa 2001.
 22. Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji a koncepcja postępowania hybrydowego*, *Państwo i Prawo* 2002, nr 4.
 23. Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz do art. 81*, LEX/el. 2008.
 24. Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, [w:] *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.
 25. Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, LEX/el. 2012.
 26. O'Reilly J.T., *Federal Information Disclosure*, t. 1, Eagan 2016.
 27. Ostojcki P., *Standardy sądowej kontroli działań administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej*, Poznań–Warszawa 2022.
 28. Piasecki K., *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, *Palestra* 1985, z. 7–8.
 29. Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
 30. Seiller B., *Droit administratif*, t. 2, Paris 2011.
 31. Sieradzka M., *Publicznoprawny charakter postępowań związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08*, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2010, nr 1.

32. Skoczny T., *Stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji – także w Polsce – po 1 maja 2004 r.*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2.
33. Slegers N., *De Novo Review Under the Freedom of Information Act: The Case Against Judicial Deference to Agency Decisions to Withhold Information*, San Diego Law Review 2006, nr 43.
34. Szydło M., *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w świetle prawa unijnego i prawa polskiego*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 7.
35. van de Gronden J.W., Rusu C.S., *Competition Law in The EU. Principles, Substance, Enforcement*, Cheltenham–Northampton 2021.
36. van den Brink J., den Ouden W., Prechal S., Widdershoven R., Jans J., *General Principles of Law*, [w:] *Europeanisation of Public Law*, red. J. Jans, S. Prechal, R. Widdershoven, Groningen 2015.
37. Varney M., *Conduct of Court Proceedings*, [w:] *Cases, Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, red. C. Backes, M. Eliantonio, Oxford–Chicago 2019.
38. Widdershoven R., *The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review*, [w:] *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, red. J. de Poorter, E.H. Ballin, S. Lavrijssen, Berlin 2019.
39. Woehrling J.M., *Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1985, nr 1.
40. Ziemia M., *Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.