

Małgorzata Sieradzka

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

VII. Warunki formalne odwołania

Odwołanie od decyzji administracyjnej jest pismem procesowym kwalifikowanym. W związku z tym powinno ono odpowiadać wymogom formalnym pisma procesowego⁶⁰ oraz wymaganiom określonym w art. 479²⁸ § 3 k.p.c.

Połączenie postępowania administracyjnego z postępowaniem cywilnym, które następuje wskutek wniesienia odwołania, nasuwa pytanie co do formy takiego połączenia. W literaturze wskazuje się, że dominującą formą przeniesienia sprawy rozstrzygniętej w drodze wydania decyzji na drogę sądową jest powództwo⁶¹. Wobec powyższego odwołanie wniesione do SOKiK traktowane jest jako powództwo⁶² o wszczęcie postępowania przed SOKiK. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia treść odwołania, które posiada elementy odpowiadające treści pozwu⁶³.

Należy wskazać, że zarówno ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, jak też przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie wska-

⁶⁰ Zob. art. 126-128 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

⁶¹ Zob. K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, Palestra 1985, nr 7-8, s. 11.

⁶² Zob. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach...*, s. 39.

⁶³ Zob. art. 479²⁸ § 2 k.p.c.

zują na podstawie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK⁶⁴. Jeśli natomiast chodzi o elementy formalne odwołania, to z uwagi na fakt, że jest to pismo procesowe kwalifikowane, powinno ono odpowiadać w swojej treści zarówno wymaganiom stawianym dla pisma procesowego⁶⁵, jak też określonym w art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Wnoszący odwołanie powinien również oznaczyć zaskarżaną decyzję Prezesa UOKiK. Bowiern przedmiotem wniesionego odwołania może stać się nie tylko sama decyzja wydana w postępowaniu antymonopolowym, ale również jej część dotycząca uzasadnienia. Pogląd ten znajduje poparcie zarówno w orzecznictwie⁶⁶, jak i piśmiennictwie. W jednym ze swoich wyroków Sąd Antymonopolowy, potwierdzając dopuszczalność zaskarżenia uzasadnienia decyzji lub jej części, stwierdził, że uzasadnienie decyzji może w swojej treści zawierać naruszenie podstawowych zasad, na jakich oparte jest postępowanie administracyjne, naruszając tym samym prawa strony, jej dobre imię lub utrudniając prowadzenie działalności gospodarczej⁶⁷.

Obowiązkiem strony wnoszącej odwołanie jest wskazanie w nim wszystkich zarzutów i dowodów na ich poparcie⁶⁸. Należy podkreślić, że powyższy obowiązek podania przez stronę we wnoszonym odwołaniu wszystkich twierdzeń i dowodów jest łągodzony przez regulację zawartą w art. 479¹² § 1 k.p.c. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może bowiem wyłączyć powstanie ujemnych konsekwencji z powodu zaniechania powołania przez powoda w pozwie twierdzeń i dowodów na ich poparcie, jeśli wykaże on, że było to od niego niezależne lub potrzeba taka wynikała później⁶⁹. Brak wykazania powyższych okoliczności powoduje

⁶⁴ Niedopuszczalne jest odwołanie, którego przedmiotem jest nieistniejące rozstrzygnięcie; zob. postanowienie SaMop z dnia 23 kwietnia 1997 r., XVII Ama 7/1997 (LEX 56491).

⁶⁵ Zob. art. 126 k.p.c.

⁶⁶ Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 1994 r., CZP 35/94 (niepubl.).

⁶⁷ Zob. wyrok SA z dnia 22 czerwca 1994 r., XVII Amr 45/93 (Wokanda 1995, nr 3, s. 52).

⁶⁸ Ma to o tyle istotne znaczenie, że później w trakcie postępowania przed SOKiK nie będzie mogła ona przedstawić już nowych zarzutów (z zastrzeżeniem postanowień zawartych w art. 479¹² § 1 k.p.c.).

⁶⁹ Należy zatem wskazać na brak czystego systemu „prekluzji”, który jest łągodzony dyskrecyjną władzą sędziego.

utrata prawa do powoływania twierdzeń, zarzutów oraz dowodów na ich poparcie, bez względu na ich znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy⁷⁰.

W odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK nie można skutecznie po raz pierwszy podnieść innego zarzutu niż ten, który stanowił przedmiot postępowania administracyjnego, a rozpoznanego w zaskarżonej decyzji⁷¹. W postępowaniu przed SOKiK nie można bowiem podnosić nowych zarzutów, które nie były przedmiotem postępowania administracyjnego, co prowadzi tym samym do niedopuszczalności formułowania przed nim nowych (czyli takich, które nie były przedmiotem postępowania) zarzutów⁷². We wnoszonym odwołaniu powinien również znaleźć się wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części⁷³. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy strona wnosząca odwołanie powinna w nim również określić wartość przedmiotu sporu. Należy stwierdzić, że taki obowiązek będzie istniał tylko w stosunku do decyzji nakładających kary pieniężne.

Postępowanie przed SOKiK zainicjowane wskutek wniesienia odwołania toczy się z zastosowaniem przepisów o postępowaniu w sprawach gospodarczych⁷⁴.

Wniesienie przez powoda odwołania do SOKiK ustanawia po stronie pozwanego (Prezesa UOKiK) obowiązek wniesienia odpowiedzi na pozew. W odpowiedzi na pozew pozwany jest obowiązany podać wszystkie twierdzenia, zarzuty oraz dowody na ich poparcie, pod rygorem utraty prawa ich powoływania w toku postępowania⁷⁵. Należy wskazać, że

⁷⁰ Uchwała SN z dnia 17 lutego 2004 r., III CZP 115/03 (Biuletyn SN 2004, nr 2, s. 5).

⁷¹ Zob. wyrok SOKiK z dnia 9 czerwca 2004 r., XVII Ama 38/03. Sąd rozważał to odnośnie do praktyk monopolistycznych.

⁷² Wyrok SOKiK z dnia 9 czerwca 2004 r., XVII Ama 38/03 (Wokanda 20058, nr 7-8, s. 102).

⁷³ Jest to nowa regulacja prawna wprowadzona do kodeksu postępowania cywilnego w drodze nowelizacji z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 172, poz.1804), a związana z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny art. 479²⁸ § 3 k.p.c. nieprzewidującego możliwości zamieszczenia w odwołaniu wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK za niezgodny z Konstytucją. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03 (OTK-A 2005, nr 1, poz. 8).

⁷⁴ Odrębności te wynikają z art. 479¹²-479¹⁹ k.p.c.

⁷⁵ Art. 479¹⁴ § 2 k.p.c.

przytoczenie przez Prezesa UOKiK w odpowiedzi na pozew zarzutów formalnych w praktyce będzie przejawiać się jako wniesienie przez niego o oddalenie odwołania, z jednoczesnym wskazaniem zarzutów zawartych przez powoda we wniesionym odwołaniu⁷⁶. Prezes UOKiK w odpowiedzi na pozew podtrzymuje swoje stanowisko, które jest zawarte w wydanej przez niego, a zaskarżonej przez powoda (przedsiębiorcę) decyzji. Brak podania zarzutów formalnych przez pozwanego Prezesa UOKiK w odpowiedzi na pozew w zakresie skutków prawnych został złagodzony i uzależniony od oceny sędziowskiej. Jeśli bowiem Prezes UOKiK wykaże, że ich powołanie w odpowiedzi na pozew nie było możliwe albo że potrzeba powołania wynikła później, SOKiK może dopuścić ich powołanie w trakcie postępowania (analogicznie jak w przypadku pozwu powoda)⁷⁷.

Należy wskazać, że warunkiem skutecznego wniesienia odwołania do SOKiK jest spełnienie określonych wymogów formalnych. W związku z tym, że wniesienie odwołania od wydanej w postępowaniu antymonopolowym decyzji wszczynają postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych, jest ono w nauce traktowane jak pozew. Za takim charakterem odwołania przemawiają w szczególności ustanowione dla niego wymogi formalne, które warunkują dopuszczalność postępowania przed SOKiK.

VIII. Termin do wniesienia środka zaskarżenia

Termin do wniesienia odwołania został określony w art. 81 u.o.k.k. i art. 479²⁸ § 2 k.p.c. Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wnosi się za jego pośrednictwem do SOKiK w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji⁷⁸, natomiast zażalenia na postanowienia wnoszone są do SOKiK w terminie tygodniowym od dnia doręczenia tego postanowienia⁷⁹.

⁷⁶ Zob. wyrok SOKiK z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie odwołania Telekomunikacji Polskiej S.A. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji, XVII Ama 118/04. Prezes Urzędu, ustosunkowując się do wniesionego odwołania, podtrzymał swoje stanowisko zawarte w wydanej decyzji, że kwestionowana praktyka TP S.A. była reklamą ukrytą w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ZNKU i w związku z tym stanowiła wskazaną w art. 23 a ust. 2 u.o.k.k. praktykę naruszającą zbiorowy interes konsumentów.

⁷⁷ Uchwała SN z dnia 17 lutego 2004 r., III CZP 115/03 (OSN 2005, nr 5, poz. 77).

⁷⁸ Art. 479²⁸ § 2 k.p.c.

⁷⁹ Art. 479³² § 1 k.p.c.

Terminy te są terminami procesowymi i ustawowymi, w związku z tym wskazania wymaga fakt, że nie mogą one zostać przedłużone ani w następstwie czynności prawnej strony, ani w drodze orzeczenia sądu⁸⁰. Tym samym uchybienie terminowi do wniesienia środka zaskarżenia zamyka drogę sądową i skutkuje odrzuceniem przez SOKiK wniesionego odwołania (zażalenia)⁸¹. Uprawnieniem do takiego odrzucenia dysponuje wyłącznie SOKiK⁸². We wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania powinno nastąpić uprawdopodobnienie okoliczności uzasadniających wniosek oraz dopełnienie czynności procesowej w postaci wniesienia odwołania. W sytuacji, gdy odwołanie zostało wniesione w terminie, natomiast Prezes UOKiK naniósł późniejszą datę jego bezpośredniego złożenia, okoliczność taka nie wywiera dla wnoszącego negatywnych skutków procesowych⁸³.

Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wnosi się do SOKiK za jego pośrednictwem⁸⁴.

Należy zastanowić się, czy wniesienie przez stronę odwołania bezpośrednio do SOKiK, wywołuje skutek prawny wobec ustanowienia w art. 81 ust. 2 u.o.k.k. pośredniego trybu jego wnoszenia. Rozpatrując konsekwencje niezastosowania się strony do tej regulacji, należy wskazać, że w tym zakresie nie ma jednolitego stanowiska. Można spotkać poglądy, według których wniesienie odwołania bezpośrednio do SOKiK należy

⁸⁰ Postanowienie Sądu Antymonopolowego z 4 stycznia 2000 r., XVII Amo 5/99 (niepubl.).

⁸¹ Art. 479^{35a} k.p.c.

⁸² Uchybiony termin do wniesienia środka zaskarżenia może zostać przywrócony (art. 168-172 k.p.c. dotyczące uchybienia i przywrócenia terminu) Termin do wniesienia odwołania może zostać przywrócony przez sąd, jeżeli strona wykaże, że brak wniesienia odwołania w terminie nastąpił bez jej winy. We wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania powinno nastąpić uprawdopodobnienie okoliczności uzasadniających wniosek oraz dopełnienie czynności procesowej w postaci wniesienia odwołania. Za bezprzedmiotowe należy uznać powoływanie się w przedmiotowym wniosku na negatywne konsekwencje, wynikające z uprawomocnienia się zaskarżanej decyzji – Postanowienie SAMop z 4 lutego 1998 r., XVII Ama 65/97 (niepubl.).

⁸³ Postanowienie SAMop z dnia 11 czerwca 1997 r., XVII Ama 26/97 (niepubl.).

⁸⁴ Wniesienie odwołania do jednej z delegatur UOKiK wywołuje skutek tożsamy z pośrednim jego wniesieniem do Prezesa UOKiK.

traktować jak bezskuteczność czynności procesowej⁸⁵. Stanowiska odmienne do wyżej przedstawionego optują za przyjęciem, że wniesienie odwołania w wymaganym terminie bezpośrednio do sądu skutkuje powstaniem po stronie SOKiK obowiązku przekazania go Prezesowi UOKiK⁸⁶. Jeżeli strona nie uchybiła terminowi do wniesienia odwołania, należy zapobiegać skuteczność wniesienia przez nią odwołania bezpośrednio do sądu. Nie należy jednak zapominać, że na SOKiK (odmiennie niż na Prezesa UOKiK⁸⁷) nie ciąży obowiązek niezwłocznego przekazania odwołania Prezesowi UOKiK, dlatego strona może (wskutek bezpośredniego wniesienia) zostać narażona na ujemne konsekwencje przekroczenia terminu do wniesienia odwołania. Za przyjęciem powyższego poglądu opowiada się również orzecznictwo Sądów Antymonopolowych. Sąd Antymonopolowy w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że pod rygorem uchybienia dwutygodniowemu terminowi do wniesienia odwołania, odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wnosi się do SOKiK za pośrednictwem Prezesa Urzędu⁸⁸.

IX. Instytucja samokontroli

Wprowadzenie pośredniej drogi wnoszenia odwołania do SOKiK miało na celu umożliwienie Prezesowi UOKiK dokonania „samokontroli” wydanych rozstrzygnięć⁸⁹. Instytucja samokontroli umożliwia organowi antymonopolowemu przed przekazaniem odwołania wraz z aktami sprawy SOKiK jeszcze raz dokonać oceny wydanego w postępowaniu ad-

⁸⁵ Wskazuje na to E. Modzelewska-Wąchala, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 271; zob. też Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 27 lipca 1999 r., XVII Amz 6/99 (niepubl.).

⁸⁶ Zob. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach...*, s. 39.

⁸⁷ Zob. art. 81 ust. 2 UOKiK „W przypadku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK przekazuje je niezwłocznie wraz z aktami sprawy do sądu ochrony konkurencji i konsumentów”.

⁸⁸ Zob. Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 8 października 1997 r., XVII Ama 49/97 (Wokanda 1998, nr 11, s. 62).

⁸⁹ Na temat instytucji samokontroli zob. A. Skóra, *Ochrona interesu obywatela w sytuacji wielości stron w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 107; A. Adamiak, J. Łętowski, *Kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1983, s. 274-275.

ministracyjnym rozstrzygnięcia. Należy zastanowić się nad tym, jakie było *ratio legis* wprowadzenia tej regulacji. Wprowadzenie pośredniości wnoszenia odwołania może zostać uznane za substytucję braku organu II instancji, posiadającego kompetencje kontrolne w stosunku do wydanych w postępowaniu administracyjnym orzeczeń. Wnoszenie odwołania do Prezesa UOKiK i jednocześnie możliwość dokonania przez niego samokontroli zaskarżonej decyzji można tym samym uznać za chęć uzupełnienia brakującej kontroli rozstrzygnięć organu antymonopolowego, dokonywanej przez organ wyższego stopnia. Samokontrola decyzji, dokonywana przez Prezesa UOKiK, pozwala mu – w razie uznania odwołania za słuszne – na uchylene lub zmianę swojej decyzji w całości lub w części, bez konieczności przekazywania akt sprawy SOKiK. W tej sytuacji wydaje on nową decyzję i zawiadamia o niej strony, przesyłając im decyzję, od której przysługuje odwołanie. Ma to szczególnie istotne znaczenie, zwłaszcza dla strony, przeciwko której wniesiono odwołanie i w konsekwencji jego uwzględnienia wydano nową, niekorzystną dla niej decyzję.

Mimo braku wyraźnego wskazania w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów na obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o wydaniu nowej decyzji, Prezes UOKiK, powinien to uczynić. Ustawodawca nie uregulował w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów kwestii terminu na uchylene lub zmianę decyzji przez Prezesa UOKiK. Nie określił również, czy decyzja taka może być przedmiotem dalszych modyfikacji. W literaturze wskazuje się, że Prezes UOKiK dysponuje 30 dniowym terminem (od wniesienia odwołania) na dokonanie samokontroli wydanej decyzji. Dodatkowo akceptowany jest pogląd o braku możliwości poddania wydanej decyzji kolejnej zmianie (w wyniku dokonania samokontroli) w drodze jej ponownego zaskarżenia⁹⁰.

Wniesienie odwołania do Prezesa UOKiK ustanawia po jego stronie obowiązek podjęcia określonych czynności. Dokonując analizy art. 81 u.o.k.k., możemy wśród nich wyróżnić dwie kategorie. Zgodnie z art. 81 ust. 2 u.o.k.k. w przypadku wniesienia odwołania Prezes powinien przekazać je niezwłocznie wraz z aktami sprawy do SOKiK. Na Prezesie

⁹⁰ S. Gronowski, *Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, Warszawa 1994, s. 107.

UOKiK ciąży zatem obowiązek działania bez zbędnej zwłoki. Nie pozbawia go to jednak kompetencji do przeprowadzenia dodatkowych czynności, zmierzających do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu, jeszcze przed przekazaniem odwołania wraz z aktami sprawy SOKiK⁹¹. Prezes UOKiK nie został jednak uprawniony do oceny wniesionego odwołania pod względem formalnym oraz proceduralnym. Tylko SOKiK przysługuje uprawnienie do weryfikacji wniesionego odwołania, a w szczególności dokonania oceny, czy wniesiono je w terminie, czy odpowiada wymaganiom pisma procesowego i czy zostało opłacone⁹².

Prezes UOKiK na podstawie art. 81 ust. 3 u.o.k.k. może nie przekazywać akt SOKiK, jeśli uzna odwołanie za słuszne. To uprawnienie mieści się w ramach tzw. samokontroli decyzji dokonywanej przez Prezesa UOKiK. Korzystanie z instytucji samokontroli pozwala Prezesowi UOKiK uchylić lub zmienić wydaną decyzję w całości lub w części. Oczywiście w ramach procedury wydawania nowej decyzji strony postępowania powinny mieć zapewniony czynny w nim udział⁹³. Bowiem postępowanie zainicjowane odwołaniem, a zmierzające do weryfikacji decyzji, w pełni uwzględnia wszystkie zasady postępowania administracyjnego. Należy wskazać, że również w ramach korzystania z instytucji samokontroli Prezesowi przysługuje uprawnienie do przeprowadzenia dodatkowych czynności zmierzających do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów jednak zastrzega, że czynności te powinny być podejmowane tylko w uzasadnionych przypadkach, których ocena pozostawiona została Prezesowi. Najczęściej przeprowadzenie dodatkowych czynności będzie związane z sytuacją, w której strona podniosła w odwołaniu nowe zarzuty lub fakty, które nie zostały uwzględnione w zakończonym postępowaniu administracyjnym. Należy wskazać, że w praktyce przeprowadzenie dodatkowych czynności przez Prezesa UOKiK będzie prowadzić do przedłużenia postępowania odwoławczego w ramach instytucji samokontroli.

Institucja samokontroli stanowi przejaw usprawnienia i przyspieszenia postępowania bez konieczności angażowania SOKiK. Stanowi ona po

⁹¹ Art. 81 ust. 4 u.o.k.k.

⁹² E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie...*, s. 272.

⁹³ Tamże.

części wypełnienie luki w zakresie braku organu odwoławczego w postępowaniu antymonopolowym. Korzystanie z instytucji samokontroli przez Prezesa UOKiK pozwala mu bowiem na uwzględnienie odwołania w postępowaniu administracyjnym. Kolejną zaletą stosowania instytucji samokontroli w postępowaniu antymonopolowym jest prewencyjny efekt stosowania art. 107 § 4 k.p.a.⁹⁴ Przepis ten ustanawia po stronie organu antymonopolowego obowiązek uzasadnienia decyzji wydanej w ramach samokontroli.

X. Treść rozstrzygnięć wydawanych przez SOKiK

Jak już wielokrotnie wskazywano, postępowanie przed SOKiK jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem rozpoznawczym. Wniesienie do SOKiK środka zaskarżenia obliguje go do rozpatrzenia sprawy antymonopolowej od początku, jednak z zastosowaniem zasad dyspozycyjności i kontrydiktoryjności, właściwych prawu prywatnemu.

Dokonując przeglądu rozstrzygnięć, które mogą zapaść na skutek wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia organu antymonopolowego, możemy wyróżnić trzy, różne co do treści orzeczenia. SOKiK może bowiem odwołanie oddalić, odrzucić bądź je uwzględnić⁹⁵. W każdym z powyżej określonych przypadków orzeka on na rozprawie⁹⁶. Zakres kompetencji SOKiK wskazuje na to, że w każdym z wydawanych rozstrzygnięć ustosunkowuje się on do zaskarżonego orzeczenia wydanego przez Prezesa UOKiK.

Oddalenie odwołania następuje w sytuacji braku podstaw do jego uwzględnienia i przybiera postać wyroku. SOKiK, oddalając wniesione odwołanie, najczęściej podziela stanowisko przyjęte w wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji. W szczególności akceptuje on ustalenia dokonane przez organ antymonopolowy, a tym samym prawidłowość wydanego w sprawie antymonopolowej rozstrzygnięcia.

⁹⁴ Zob. J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004, s. 414.

⁹⁵ Należy wskazać, że przepisy art. 479³¹ a k.p.c. odnoszące się do rozstrzygnięć SOKiK, które mogą zapaść na skutek wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, stosuje się odpowiednio do postanowień. Zob. art. 479³² § 2 k.p.c.

⁹⁶ Art. 9 k.p.c.

Podstawy odrzucenia odwołania zostały określone w art. 479^{31a} § 2 k.p.c. Zgodnie z nim odwołanie podlega odrzuceniu w sytuacji, gdy zostało wniesione po upływie terminu, jest niedopuszczalne z innych przyczyn, a także gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie jego braków.

W pierwszej ze wskazanych sytuacji podstawą odrzucenia odwołania jest przekroczenie terminu do jego wniesienia. Termin ten wynosi dwa tygodnie od dnia doręczenia stronie decyzji i może zostać przywrócony na wniosek strony tylko w wyjątkowych przypadkach.

Druga grupa podstaw odrzucenia odwołania dotyczy sytuacji, gdy jest ono niedopuszczalne z innych przyczyn. Wśród tych przyczyn można wyróżnić wniesienie odwołania przez osobę nieuprawnioną. Również stwierdzenie przez SOKiK braków formalnych odwołania, które nie zostały usunięte w terminie, daje podstawę do odrzucenia wniesionego odwołania⁹⁷. Zaistnienie przesłanek z art. 479^{31a} § 2 k.p.c. pozwala SOKiK postanowieniem, które może wydać na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym, odrzucić odwołanie. Stanowi to konsekwencję tego, że w razie zaistnienia podstaw do odrzucenia odwołania nie dochodzi do merytorycznego jego rozpatrzenia. Wydanie postanowienia odrzucającego odwołanie zamyka formalnie postępowanie, co w konsekwencji prowadzi do uprawomocnienia się zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK⁹⁸.

W postępowaniu przed SOKiK może dojść do uwzględnienia w całości lub w części wniesionego odwołania. W razie uwzględnienia odwołania, SOKiK zaskarżoną decyzję uchyla albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy⁹⁹. Biorąc pod uwagę zakres możliwych rozstrzygnięć (w razie uwzględnienia odwołania), należy stwierdzić, że SOKiK jest władny orzec reformatoryjnie lub kasatoryjnie.

Wydanie orzeczenia reformatoryjnego prowadzi do zmiany w całości lub w części wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji i orzeczenie przez SOKiK co do istoty sprawy. Wydanie takiego orzeczenia będzie wymagało

⁹⁷ W orzecznictwie wskazuje się, że wniesienie odwołania wykraczającego poza przedmiot rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej decyzji podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne; zob. wyrok SAMop z dnia 13 listopada 2000 r., XVII Ama 11/00 (niepubl.).

⁹⁸ P. T e l e n g a, [w:] *Kodeks postępowania ...*, s. 723. W ramach przesłanek pozwalających na odrzucenie odwołania mieści się również nieuzupełnienie w terminie jego braków.

⁹⁹ Art. 479^{31a} § 3 k.p.c.

podjęcia przez SOKiK czynności dowodowych. W sytuacji, gdy w sprawie pojawią się niewyjaśnione okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, może on dopuścić również nowe dowody, które nie zostały wskazane przez strony. Potrzeba taka będzie wynikać głównie ze skomplikowanego charakteru spraw antymonopolowych rozpoznawanych przez SOKiK, co w wielu sytuacjach wymaga powołania dowodu z opinii biegłego¹⁰⁰.

Przejęcie przez SOKiK do rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej pozwala mu wykorzystać zebrany w postępowaniu antymonopolowym materiał dowodowy. Może on również przeprowadzić „własne” postępowanie dowodowe, co będzie wskazane szczególnie w sytuacji, gdy w postępowaniu tym okaże się, że brak jest przesłanek pozwalających na ustalenie, czy norma prawa materialnego została w okolicznościach faktycznych sprawy zastosowana w sposób właściwy, czy też niewłaściwy¹⁰¹. Możliwość „własnego” przeprowadzenia dowodów przez SOKiK przyczyni się tym samym do pełnego, merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

W postępowaniu sądowym prowadzącym do zmiany decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK SOKiK przejmuje w tym zakresie kompetencje Prezesa UOKiK. Dokonuje on bowiem ponownego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy. W tym przedmiocie może dokonać własnych ustaleń bądź oprzeć się na ustaleniach organu antymonopolowego, gdyż podstawa faktyczna rozstrzygnięcia SOKiK musi opierać się na uwzględnieniu zarówno materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu przesądowym, jak też własnych ustaleń dokonanych w postępowaniu sądowym¹⁰².

SOKiK dokonuje rozpoznania zaskarżonej decyzji oraz przytoczonych w odwołaniu zarzutów. W szczególności powinien on ustalić okoliczności sporne co do wydanej decyzji, które zaistniały między stronami postępowania. Przedmiotem postępowania sądowego staje się bowiem wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy podniesionej w odwołaniu. Będzie to wymagało wyjaśnienia wszystkich elementów składających się na hipot-

¹⁰⁰ Dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, pomimo braku wniosku stron w tym zakresie, mieści się w treści art. 232 k.p.c.

¹⁰¹ C. B a n a s i ń s k i, *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, Warszawa 2005, s. 111.

¹⁰² Art. 233 § 1 k.p.c.

tezę normy prawnej prawa materialnego. Norma ta stanowi bowiem podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Przeprowadzenie powyżej określonych czynności powoduje, że SOKiK wchodzi w kompetencje Prezesa UOKiK. Jednakże wynik dokonanych przed nim czynności może doprowadzić do wydania odmiennego orzeczenia, które w swojej treści zawiera ustalenia całkowicie odmiennie od tych, które poczynił organ antymonopolowy. W tej sytuacji, w wyniku poczynionych w trakcie postępowania sądowego ustaleń, SOKiK nie podzieli stanowiska organu antymonopolowego i w konsekwencji tego może dojść do zmiany wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji.

W orzecznictwie wskazuje się, że w razie uwzględnienia wniesionego przez stronę odwołania wydanie przez SOKiK wyroku nie powinno ograniczać się jedynie do wskazania wadliwości wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji. SOKiK w wyroku ustosunkowuje się bowiem do decyzji Prezesa UOKiK. Niepodzielenie poglądu Prezesa UOKiK zaprezentowanego w wydanej przez niego decyzji powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanego wyroku, tym samym SOKiK, jeśli tylko pozwoli mu na to ustalenia faktyczne i materiał dowodowy, powinien również, orzekając co do istoty sprawy, usunąć wady decyzji organu antymonopolowego¹⁰³.

Do rozważenia, w związku z możliwością dokonywania przez SOKiK zmiany decyzji Prezesa UOKiK, pozostaje kwestia możliwości wydania w postępowaniu sądowym orzeczenia na niekorzyść strony wnoszącej środek zaskarżenia. W związku z tym, że postępowanie przed SOKiK jest postępowaniem rozpoznawczym, nie znajdują do niego zastosowania przepisy art. 384 k.p.c., na podstawie których sąd nie może uchylić lub zmienić decyzji na niekorzyść strony. Należy zatem wskazać, że w wyniku rozpoznania przez SOKiK środka zaskarżenia może jak najbardziej dojść do zmiany wydanego w postępowaniu antymonopolowym rozstrzygnięcia, również na niekorzyść strony wnoszącej środek zaskarżenia.

Uchylenie decyzji przez SOKiK może nastąpić jedynie w całości¹⁰⁴. Za przyjęciem takiego poglądu przemawia treść przepisu art. 479^{31a} § 2 k.p.c.,

¹⁰³ Uzasadnienie orzeczenia SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87).

¹⁰⁴ Zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03 (OTK-A 2005, nr 1, poz. 8).

na podstawie którego można uchylić zaskarżoną decyzję wydaną w postępowaniu antymonopolowym tylko w całości¹⁰⁵. Wobec tego, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie zawierają ustawowych przesłanek pozwalających na uchylenie decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowym, korzystanie przez SOKiK z tej kompetencji powinno mieć miejsce tylko w wyjątkowych przypadkach. W szczególności może to mieć miejsce w sytuacjach uzasadnionych przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi antymonopolowemu, które jest związane z ustaleniem przez SOKiK wadliwości wydanego w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia, jak również z naruszeniem zasad tego postępowania. W orzecznictwie wskazuje się, że również istotna zmiana stanu prawnego może uzasadniać uchylenie zaskarżonej decyzji¹⁰⁶.

Przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie zawierają odesłania w przedmiocie dalszego postępowania w razie uchylenia decyzji administracyjnej. Bezsporny jest fakt, że sytuacji wydania orzeczenia kasatoryjnego nie wydaje się potrzebne ani uzasadnione prowadzenie przez SOKiK postępowania dowodowego. Sprawa bowiem wraca do ponownego rozpatrzenia w postępowaniu antymonopolowym. Uchylenie przez SOKiK wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przed tym organem pozostawia do rozważenia kwestię charakteru dalszych czynności dokonywanych w tym postępowaniu. Należy wskazać, że Prezes UOKiK ma w tym zakresie pełną swobodę co do dalszego prowadzenia sprawy¹⁰⁷. W zakresie jego uprawnień mieścić się będzie zarówno dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego, które po stwierdzeniu naruszenia prawa zakończy się wydaniem nowej decyzji, jak również umorzenie postępowania administracyjnego¹⁰⁸.

Należy zauważyć, że zarówno w regulacjach kodeksu postępowania cywilnego, jak i ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów brak przepisu, który w sposób wyraźny przekazywałby w razie uchylenia

¹⁰⁵ M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz po nowelizacji*, Warszawa 2005, s. 173.

¹⁰⁶ Zob. wyrok SaMop z dnia 21 maja 2001 r., XVII Ame 36/00 (LEX 56276).

¹⁰⁷ Wyrok SaMop z dnia 18 października 2000 r., XVII Ama 6/00 (Wokanda 2001, nr 12, poz. 51).

¹⁰⁸ Tamże.

decyzji w postępowaniu sądowym sprawę do ponownego rozpoznania Prezesowi UOKiK. Konieczność ponownego rozpoznania sprawy i wydania nowej decyzji wydaje się jednak oczywista¹⁰⁹.

XI. Środki odwoławcze od orzeczeń wydawanych przez SOKiK

Postępowanie przed SOKiK jest dwuinstancyjne. Od wyroku wydanego przez SOKiK przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji. Przesądził o tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r. (P 13/01), w którym za niezgodne z Konstytucją RP uznano poddanie wyroków SOKiK kontroli orzeczniczej SN w drodze rozpoznania kasacji, z pominięciem apelacji wnoszonej do sądu powszechnego drugiej instancji¹¹⁰. Posiłkując się zatem regulacją zawartą w art. 479²⁸ §1 k.p.c. należy wskazać, że wydane przez SOKiK orzeczenia podlegają zaskarżeniu apelacją do sądu apelacyjnego¹¹¹. Możliwość złożenia apelacji przesądza o tym, że wyroki SOKiK nie stają się prawomocne z momentem ich ogłoszenia.

XII. Zakończenie

Sądowa weryfikacja rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach antymonopolowych ze względu na rozpoznawczy charakter postępowania zainicjowanego wniesieniem środka zaskarżenia pozwala na ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Sprawa antymonopolowa stanowiła już bowiem przedmiot postępowania antymonopolowego, a wskutek wniesienia środka zaskarżenia została poddana ponownej kontroli, lecz nie

¹⁰⁹ Orzeczenie SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87).

¹¹⁰ Powyższy wyrok TK doprowadził do umieszczenia w kodeksie postępowania cywilnego nowego art. 479³⁵ § 2 przewidującego dla kontroli orzeczeń SOKiK instancję apelacyjną. Tym samym wyrok TK jednoznacznie rozstrzygnął istniejące wcześniej spory odnośnie do tego, czy SOKiK jest sądem pierwszej, czy drugiej instancji. Orzeczenia zapadłe w postępowaniu przez SOKiK są orzeczeniami wydanymi przez sąd pierwszej instancji.

¹¹¹ Wynika to z art. 13 § 2 k.p.c., który nakazuje stosowanie przepisów o procesie odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w kodeksie postępowania cywilnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Należy stwierdzić, że unormowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak też przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie wyłączają możliwości wniesienia apelacji.

sądu administracyjnego, ale sądu powszechnego – SOKiK. Ustanowienie przez ustawodawcę sądowej drogi rozstrzygania sporów powstałych na tle wydanych w postępowaniach antymonopolowych rozstrzygnięć ma zapewnić skuteczniejszy, w porównaniu do weryfikacji przeprowadzanej na drodze administracyjnej, system ich kontroli. Wynika to przede wszystkim z charakteru dokonywanej kontroli, która oparta jest na kryterium merytorycznym, a nie wyłącznie legalności. Zmiana ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wobec rezygnacji ustawodawcy z postępowań wszczynanych na wniosek, ma przyczynić się do usprawnienia i przyśpieszenia nie tylko postępowań antymonopolowych, lecz również przed SOKiK. Czy rzeczywiście jej skutkiem będzie odciążenie SOKiK, to dopiero pokaże praktyka w stosowaniu nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.