



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

SĄDOWNICTWO
ANTYMONOPOŁOWE W POLSCE
— HISTORIA I USTRÓJ

Dr Mateusz Błachucki



SĄDOWNICTWO ANTYMONOPOLOWE W POLSCE — HISTORIA I USTRÓJ

Dr Mateusz Błachucki



Warszawa, wrzesień 2011

Spis treści

Wprowadzenie	5
Ustrój sądu antymonopolowego w ujęciu historycznym	6
Okres 1918-1945	6
Okres 1945-1990	7
Okres 1990-2010	8
Rola sądu antymonopolowego	11
Kognicja sądu antymonopolowego	12
Charakter prawny sądu antymonopolowego	13
Charakter postępowania przed sądem antymonopolowym	15
Uwagi końcowe	17

Wprowadzenie

Sądownictwo antymonopolowe ma w Polsce relatywnie krótką historię. Pomijając kilkuletni przedwojenny epizod, w swoim obecnym kształcie ustrojowym sąd antymonopolowy istnieje dopiero dwie dekady. Powołanie wyspecjalizowanego Sądu Antymonopolowego nie było poprzedzone żadną szerszą debatą naukową czy publiczną. Trudno się oprzeć wrażeniu, że przyjęte w 1990 roku rozwiązanie ustrojowe powierzające sądowi powszechnemu orzecznictwo w sprawach antymonopolowych nosiło znamiona przypadkowości, zaś sami twórcy tego rozwiązania nie brali pod uwagę kontekstu ustrojowego przyjętego systemu. W latach 90. ubiegłego wieku przepisy dotyczące sądownictwa antymonopolowego podlegały pewnym zmianom, przede wszystkim w zakresie poszerzenia kognicji tego sądu oraz doskonalenia procedury, jednakże brak było pogłębionej refleksji teoretycznej nad wprowadzonym w 1990 roku rozwiązaniem. Wydaje się zatem, że w związku z planowaną głęboką zmianą kodeksu postępowania cywilnego¹, w szczególności dotyczącą wyeliminowania postępowań w sprawach gospodarczych, nadszedł odpowiedni moment do opisanie cech charakterystycznych polskiego sądownictwa antymonopolowego oraz analizy i oceny funkcjonujących rozwiązań, a także do odpowiedzi na pytanie, jaka jest przyszłość sądownictwa antymonopolowego w Polsce.

Niniejsza publikacja koncentruje się przede wszystkim na rozpatrywaniu przez sąd antymonopolowy środków prawnych służących do rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych, które stanowią podstawową i najistotniejszą kategorię spraw rozpatrywanych przez ten sąd. Mówiąc o sprawach antymonopolowych, mam na myśli całą prawnie nieobojętą aktywność organu antymonopolowego podejmowaną w sferze publicznoprawnej ochrony konkurencji na warunkach i w formach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów² oraz rozporządzeniu 1/2003³. Nie oznacza to jednak, że orzecznictwo z zakresu telekomunikacji, poczty, energetyki i transportu kolejowego zostało zupełnie pominięte. Pomimo formalnie odrębnej regulacji postępowanie przed sądem antymonopolowym we wszystkich tych sprawach jest bardzo podobne, stąd w miejscach, gdzie jest to możliwe, znajdują się odniesienia do innych niż antymonopolowe spraw rozpatrywanych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Istotnym zawężeniem zakresu przedmiotowego niniejszego opracowania jest ograniczenie analizy roli sądów tylko do spraw z zakresu publicznoprawnej ochrony konkurencji, natomiast kwestia prywatnoprawnego wdrażania prawa konkurencji to zagadnienie odrębne, które wymaga osobnego omówienia. Z racji charakteru niniejsza publikacja ma jedynie charakter przyczynkowy i nie zmierza do wyczerpania tematu. Jej celem jest zapoczątkowanie ewentualnej dyskusji poprzez wskazanie najważniejszych problemów.

1 Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 4332.

2 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej także jako „ustawa antymonopolowa”.

3 Rozporządzenie Rady nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. U. UE L 001, 04/01/2003.

Tytułem wstępu jeszcze kilka uwag natury terminologicznej. „Sąd antymonopolowy” jest nazwą zwyczajową sądu, który zajmuje się rozpatrywaniem środków prawnych w rozstrzygnięciach organu ochrony konkurencji w sprawach antymonopolowych. W dalszej części opracowania nazwa ta będzie używana zamiennie z nazwami oficjalnymi tego sądu stosowanymi w Polsce, tj. Sąd Antymonopolowy (SA) oraz Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Podobnie określenie „organ antymonopolowy” używane jest zamiennie z nazwami oficjalnymi: Urząd Antymonopolowy (UA) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Mimo pewnych różnic znaczeniowych również określenia „prawo konkurencji” i „prawo antymonopolowe” używane są zamiennie.

Ustrój sądu antymonopolowego w ujęciu historycznym

Okres 1918-1945

W okresie międzywojennym sąd antymonopolowy został utworzony na mocy ustawy o kartelach z dnia 28 marca 1933 r.⁴. Oficjalnie sąd ten nosił nazwę Sądu Kartelowego. Do roku 1933 nie było w Polsce ustawodawstwa regulującego kompleksowo problematykę karteli⁵. Jedyłą podstawę walki z pewnymi negatywnymi aspektami kartelizacji gospodarki stwarzały ustawy szczególne⁶. Właściwe do orzekania w tych sprawach były sądy powszechne. Uchwalenie ustawy kartelowej poprzedziły liczne debaty, stworzono też szereg projektów ustaw przewidujących różne rozwiązania ustrojowe ówczesnego sądu antymonopolowego⁷. Na funkcję i pozycję Sądu Kartelowego wpłynęło istotnie podstawowe założenie ustawy, że zawieranie porozumień kartelowych nie jest zakazane, jednakże warunkiem ich legalności jest oficjalna rejestracja kartelu. Umowy kartelowe musiały być zawierane w formie pisemnej pod rygorem nieważności i notyfikowane Ministrowi Przemysłu i Handlu, który prowadził rejestr karteli. Minister miał obowiązek odmowy wpisania kartelu do rejestru, jeżeli umowa naruszała dobro publiczne, a następnie musiał złożyć wniosek do Sądu Kartelowego w celu jej unieważnienia. Sąd Kartelowy działał przy Sądzie Najwyższym, jednak mimo organizacyjnej więzi był sądem odrębnym, orzekającym w trybie rewizyjnym⁸. Zgodnie z art. 6 ustawy, sąd orzekał w składzie pięciu członków: trzech sędziów SN delegowanych przez kolegium administracyjne, z których jeden był przewodniczącym, oraz dwóch członków wyznaczonych z list osób posiadających szczególną znajomość stosunków gospodarczych oraz inne kwalifikacje wymagane od sędziów handlowych. Był to

4 Dz. U. RP 83, poz. 651.

5 Polska nie była wyjątkiem. Na temat początków ustawodawstwa kartelowego na świecie zob. D.J. Gerber, *Law and competition in the twentieth century Europe. Protecting Prometheus*, University Press, Oxford 2001.

6 Przede wszystkim trzeba wymienić tu ustawę o zwalczaniu lichwy wojennej z dnia 2 sierpnia 1920 r. (Dz. U. RP 67, poz. 449).

7 Dokładnie omawia je A. Podolska-Meducka, *Projekty ustawy kartelowej w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2002, z. 2.

8 A. Podolska, *Polska ustawa kartelowa w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2000, z. 1-2, s. 173.

więc sąd ławniczy o przewadze elementu prawniczego, wzorowany na Niemieckim Sądzie Kartelowym⁹. Sąd Kartelowy był sądem jednoinstancyjnym, który orzekał jako sąd pierwszej instancji lub jako sąd odwoławczy. Jego orzeczenia były prawomocne i nie przysługiwał od nich żaden środek odwoławczy. Sąd Kartelowy odegrał istotną rolę w walce z niektórymi kartelami w Polsce okresu międzywojennego. Jednakże wraz z nasilaniem się w tym czasie tendencji centralistycznych w polskiej gospodarce jego rola stopniowo malała, czego wyrazem było uchwalenie dnia 27 listopada 1935 r. nowelizacji ustawy¹⁰, a następnie przyjęcie w dniu 13 lipca 1939 r. nowej ustawy o porozumieniach kartelowych¹¹. Przedwojenny model sądownictwa antymonopolowego był wyrazem ówczesnych poglądów na prawo antymonopolowe (kartelowe) i jako taki nie wpłynął na dalszy rozwój tego sądownictwa po wojnie.

Okres 1945-1990

W okresie Polski Ludowej nie istniało ustawodawstwo antymonopolowe, co wynikało z założeń polityczno-gospodarczych ówczesnego reżimu, w związku z czym istnienie sądownictwa antymonopolowego też było zbędne. Dopiero na początku lat 80. wraz narastającym kryzysem gospodarczym pojawiły się głosy o konieczności uchwalenia ustawy niwelującej negatywne skutki monopolizacji gospodarki¹². W wyniku wielu debat została uchwalona w dniu 28 stycznia 1987 r. ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej¹³. Zgodnie z tą ustawą, sądem właściwym do rozpatrywania spraw antymonopolowych stał się Naczelny Sąd Administracyjny. NSA był właściwy do rozpatrywania skarg na decyzje organu antymonopolowego, którym był Minister Finansów. Postępowanie przed sądem było w całości regulowane przez ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego¹⁴, zaś ustawa antymonopolowa z 1987 r. nie wprowadziła zasadniczo¹⁵ żadnych zmian w postępowaniu sądowniczym w sprawach antymonopolowych. Orzecznictwo NSA w tego typu sprawach nie było zbyt liczne, co wiązało się zarówno z krótkim obowiązywaniem ustawy antymonopolowej, jak i z niezwykle ograniczonym orzecznictwem organu antymonopolowego¹⁶. Dla potrzeb niniejszej publikacji przeanalizowano łącznie 11 orzeczeń wydanych przez NSA w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z 1987 r.¹⁷ Rozpatrując skargi na

9 A. Podolska-Meducka, *Sąd Kartelowy w Polsce i jego orzecznictwo w latach 1933-1935*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2001, z. 2, s. 86.

10 Dz. U. RP 86, poz. 529.

11 Dz. U. RP 63, poz. 418. Ustawa ta wobec agresji Niemiec na Polskę i wybuchu II wojny światowej nigdy nie doczekała się realizacji w praktyce.

12 Przykładowo zob. S. Sottysiński, *O potrzebie ustawodawstwa zwalczającego praktyki monopolistyczne i nieuczciwą konkurencję*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 12, lub: I. Wiszniewska, *O projekcie ustawy antymonopolowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10.

13 Dz. U. Nr 3, poz. 18.

14 Dz. U. Nr 4, poz. 8.

15 Jedyne wyjątkiem dotyczyło postępowania w sprawie kontroli koncentracji, kiedy Minister Finansów zgłosił sprzeciw. Zob. § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. o warunkach i trybie zgłaszania zamiaru połączenia jednostek gospodarczych oraz tryb postępowania odwoławczego w razie zgłoszenia sprzeciwu przez organ antymonopolowy (Dz. U. Nr 41, poz. 242).

16 W sumie organ antymonopolowy podjął zaledwie 9 decyzji na podstawie tej ustawy, a kilkanaście innych postępowań zostało umorzonych.

17 Są to zasadniczo wszystkie orzeczenia zapadłe przed sądami administracyjnymi w sprawach antymonopolowych na podstawie ustawy z 1987 r.

decyzje organu antymonopolowego, NSA najczęściej wypowiadał się w przedmiocie braku podstaw prawnych dla organu antymonopolowego do kształtowania treściumów cywilnoprawnych, gdyż organ antymonopolowy mógł jedynie stwierdzać nieważność postanowień umownych sprzecznych z przepisami ustawy z 1987 r.¹⁸. Ponadto NSA podkreślał w swoich orzeczeniach także konieczność uwzględniania przepisów ustawy z 1987 r. w procesie rejestracji spółdzielni¹⁹ oraz w postępowaniach koncesyjnych²⁰. Orzecznictwo NSA związane ze stosowaniem ustawy z 1987 r. dobrze odzwierciedlało problemy transformującej się gospodarki oraz stopniowe dostosowywanie się przedsiębiorców (i sądów) do wymogów ustawodawstwa antymonopolowego. W swoim kształcie nie odbiegało jednak jeszcze od tradycyjnego modelu orzecznictwa sądów administracyjnych.

Okres 1990-2010

Wraz ze zmianą ustroju polityczno-gospodarczego w Polsce nastąpiła także zmiana modelu polskiego sądu antymonopolowego. Ustawa antymonopolowa z 1987 r. nie była najdoskonalszym instrumentem demonopolizacji gospodarki, co spowodowało konieczność jej modyfikacji. W dniu 5 grudnia 1989 r. rząd przedstawił projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym wraz z uzasadnieniem²¹. Projekt ów był częścią pakietu ustaw gospodarczych mających zmienić gruntownie charakter polskiej gospodarki. W toku prac sejmowych projekt był kilkakrotnie zmieniany. Ostatecznie uchwalona w dniu 24 lutego 1990 r. ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym²² stanowiła w art. 10 ust. 1, że od decyzji Urzędu Antymonopolowego przysługuje odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Sąd Antymonopolowy został utworzony w trybie art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²³ oraz na podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego²⁴. Z ustrojowego punktu widzenia był więc to sąd powszechny będący wydziałem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie (Wydział XVII Antymonopolowy), którego kognicja obejmowała rozpatrywanie środków prawnych stosowanych w działaniach administracyjnych przez organ antymonopolowy.

W literaturze naukowej rzadko zajmowano się kulisami i uzasadnieniem dokonanej zmiany²⁵. Wskazywano, że właściwie brak było w przedłożonych uzasadnieniach do kolejnych projektów ustaw antymonopolowych jakichkolwiek argumentów za

18 Wyroki NSA z dnia 9 października 1989 r. (II SA 935/89), niepub., 11 stycznia 1990 r. (II SA 1231/89), niepublikowany oraz 31 maja 1990 r. (II SA 291/90), niepubl. Podobnie wypowiadał się Sąd Najwyższy – Uchwała SN z dnia 20 września 1990 r. (III AZP 8/90), niepubl.

19 Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1989 r. (II SA 1169/89), niepubl.

20 Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1990 r. (II SA 1287/89), niepubl.

21 Druk sejmowy nr 112.

22 Dz. U. Nr 14, poz. 88.

23 Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25, ze zm.

24 Dz. U. Nr 27, poz. 157.

25 Szerzej na ten temat zob. M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych* [w:] M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 132 i n.

wprowadzonymi zmianami²⁶. Najczęściej jako powód zmiany właściwości sądu administracyjnego i przekazania spraw antymonopolowych sądowi powszechnemu wskazuje się fakt, że sądy administracyjne, jako sądy kasacyjne, kontrolują decyzje organów administracji państwowej jedynie z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Tymczasem Sąd Antymonopolowy, jako sąd powszechny kontroluje decyzje organu antymonopolowego także z punktu widzenia ich celowości²⁷. Wskazuje się także, jako przyczynę zmiany właściwości sądu z administracyjnego na powszechny „pewne potknięcia”, które zdarzyły się w orzecznictwie NSA²⁸. Analizując przytoczone argumenty, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że uzasadnienia te były następczą racjonalizacją dokonanych zmian. Co istotne, podnoszone argumenty nie korespondują do końca z uzasadnieniem twórców przepisów, skoro ich zamierzeniem było szczególnie zapewnienie zgodności z prawem decyzji organu antymonopolowego. Negatywna ocena orzecznictwa NSA jest także nieuprawniona. Po pierwsze, materiał empiryczny do dokonywania takiej oceny jest niezwykle ubogi. Po drugie, sąd administracyjny dopiero kształtował swoje orzecznictwo i uczył się specyfiki prawa antymonopolowego. Po trzecie, okres trzech lat to czas za krótki dla wydawania takich kategoriycznych ocen, szczególnie że negatywne oceny nie dotyczyły wszystkich, ale tylko niektórych wyroków NSA. W okresie późniejszym pojawił się argument, jakoby pierwotnym uzasadnieniem zmian było stworzenie w sprawach sądowej kontroli decyzji organu antymonopolowego dwuinstancyjnego postępowania sądowego, czego w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie można było osiągnąć. Jednakże ten pierwotny zamiar miał okazać się niemożliwy do osiągnięcia, biorąc pod uwagę niechęć do obciążania Sądu Najwyższego dodatkowymi sprawami²⁹. Argumentu tego nie sposób jednak zweryfikować wobec braku jakiegokolwiek argumentacji w tym kierunku w przedłożonych uzasadnieniach do projektów ustaw albo w wystąpieniach posłów. Co więcej, sam w sobie jest on zupełnie nieprzekonujący i dowodzi po raz kolejny zupełnej przypadkowości przyjętych rozwiązań. Reasumując, należy stwierdzić, że również doktryna, obok samych twórców komentowanych rozwiązań, nie wypracowała przekonującego uzasadnienia dokonanych zmian.

Jak wskazano wyżej, w początkowym okresie istnienia Sądu Antymonopolowego jego wyroki były prawomocne i nie przysługiwała od nich apelacja. Oznacza to, że postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych było formalnie jednoinstancyjne. Do wzruszania orzeczeń Sądu Antymonopolowego służyła jedynie rewizja nadzwyczajna, a następnie kasacja. Sytuacja ta uległa zmianie i obecnie istnieje możliwość, na zasadach ogólnych obowiązujących w postępowaniu cywilnym, zaskarżenia orzeczeń Sądu Antymonopolowego do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Zmiana ta była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał bowiem, że art. 47931 k.p.c., przewidujący prawomocność orzeczeń Sądu Antymonopolowego, jest sprzeczny z art. 78 w związku z art. 176

26 S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)* [w:] *Prawo konkurencji - stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, C. Banasiński (red.), UOKiK, Warszawa 2006, s. 15.

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

28 W. Modzelewski, op. cit., s. 12.

29 S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu...*, op. cit., s. 15 i 16.

Konstytucji³⁰. TK podkreślił, że „w konsekwencji uznania postępowania przed Sądem Antymonopolowym za postępowanie pierwszoinstancyjne oraz kasacji za szczególnie środek zaskarżenia nie może budzić wątpliwości wniosek, iż regulacja k.p.c. w zakresie postępowania odrębnego w sprawach o ochronę konkurencji nie zapewnia zwyczajnego środka odwoławczego w ramach zwykłego, dwuinstancyjnego trybu. Z tego też powodu konieczne jest stworzenie jasnego i precyzyjnego mechanizmu sądowego postępowania odwoławczego od orzeczeń wydanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym przez Sąd Antymonopolowy. Nieczytelne jest ukształtowanie postępowania przed Sądem Antymonopolowym jako pierwszo i zarazem w istocie jednoinstancyjnego”³¹.

Po wydaniu tego wyroku art. 47931 k.p.c. utracił moc i konieczna stała się nowelizacja k.p.c. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wykonała dopiero ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³². Od momentu jej wejścia w życie postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych stało się postępowaniem dwuinstancyjnym. W 2002 r. zmianie uległa oficjalna nazwa Sądu Antymonopolowego na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK)³³.

Ostatnia zmiana miała miejsce 17 maja 2011 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa³⁴. Ustawa ta w art. 12 ust. 2 znowelizowała k.p.c.³⁵, dodając w art. 47931a w § 3 zdanie drugie w brzmieniu: „jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”. Ten na pierwszy rzut oka niepozorny dopisek, wynikający z ustawy jak najbardziej odległej od postępowania cywilnego i prawa antymonopolowego, wprowadził zmianę o wręcz rewolucyjnym charakterze. Jej skutkiem jest wyposażenie SOKiK w kompetencję do kontroli postępowania antymonopolowego od jego początkowego stadium, aż po akt kończący to postępowanie. Wynika to z bardzo szerokiej definicji pojęcia rażącego naruszenia prawa w świetle wskazanej ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych – rozciąga je ona bowiem zarówno na naruszenia prawa materialnego, jak i formalnego, które mogą mieć miejsce w toku postępowania przed Prezesem UOKiK³⁶. Co istotne, kontrola ta ma charakter obligatoryjny, tzn. musi się odbywać w każdej sprawie rozpatrywanej przez SOKiK, oraz jest niezależna od stanowisk i wniosków stron postępowania. Powoduje to, że sąd z urzędu będzie zobowiązany do podejmowania czynności dowodowych, aby uczynić zadość obowiązkowi stwierdzenia, czy w postępowaniu antymonopolowym doszło do rażącego naruszenia prawa. Należy podkreślić, że ustawodawca nie miał żadnej świadomości, jakiej zmiany dokonuje w odniesieniu do modelu sądownictwa antymonopolowego w Polsce, o czym świadczy zupełne zignorowanie tego zagadnienia w uzasadnieniu

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

31 Ibidem.

32 Dz. U. Nr 172, poz. 1804.

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

34 Dz. U. Nr 34, poz. 173, dalej jako „ustawa o odpowiedzialności majątkowej”.

35 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

36 Zob. art. 6 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

projektu ustawy i późniejszej dyskusji. W tej chwili trudno przewidzieć, jak zmiana ta wpłynie na orzecznictwo sądu antymonopolowego, ale niewątpliwie zupełnie wywraca ona dotychczasowe podstawy jego funkcjonowania – SOKiK jedynie rozpoznawał sprawę od początku, czyli działał jako sąd powszechny i reformacyjny, zaś po omawianych zmianach legislacyjnych uzyskał również uprawnienie do kontrolowania postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK oraz jego rozstrzygnięć administracyjnych.

Rola sądu antymonopolowego

W zależności od narodowego systemu prawnego rola sądownictwa antymonopolowego może być wielorako postrzegana. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że funkcje sądu w sprawach antymonopolowych należy sprowadzić do dwóch kwestii: 1) rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami powstałych na podstawie prawa konkurencji i w tym zakresie możliwości przyznawania odszkodowania lub wydawania zarządzeń tymczasowych; 2) rozpoznawania środków prawnych stosowanych do rozstrzygnięć organu antymonopolowego³⁷. Z perspektywy amerykańskiej podkreśla się, że sądy mogą w trojaki sposób wpływać na wdrażanie prawa konkurencji: 1) czuwając nad zapewnieniem stronom postępowania administracyjnego należnych im praw procesowych; 2) zwiększając przewidywalność decyzji organu antymonopolowego (w tym zakresie sąd czuwa nad przestrzeganiem prawa przez organ administracji i wyznacza przy pomocy swego orzecznictwa standardy); 3) czyniąc wdrażanie polityki konkurencji (i szerzej polityki gospodarczej) rządu bardziej wiarygodnym i popartym spójnym prawem precedensowym³⁸.

Analiza przepisów polskich prowadzi do wniosku, że kognicja polskiego sądu antymonopolowego została ukształtowana w taki sposób, że może on wypełniać większość wskazanych zadań. Co istotne, zakres właściwości SOKiK wykracza poza rozpoznawanie spraw antymonopolowych. Obserwując przemiany kognicji tego sądu, należy wskazać, że od momentu jego powołania jest ona systematycznie poszerzona. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, organowi antymonopolowemu powierzane były i są nowe kompetencje, niezwiązane z ochroną konkurencji. Po drugie, sąd antymonopolowy stał się właściwy do rozpoznawania środków prawnych służących zaskarżaniu decyzji i postanowień wydawanych przez polskie organy regulacyjne. Wraz ze wzrostem liczby tych organów poszerzała się także kognicja tego sądu. Co istotne, zaobserwować można, że z jednej strony została ona rozszerzona w zakresie rozpoznawania większej liczby środków prawnych służących zaskarżaniu rozstrzygnięć organów administracji, z drugiej zaś strony powierzone mu zostały także zadania charakterystyczne dla sądownictwa powszechnego (kontrola wzorców umownych).

37 G. Canivet, *The responsibility of the judiciary in the implementation of competition policy* [w:] *Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997, s. 21.

38 D. Wood, *The responsibility of the judiciary in the implementation of competition policy* [w:] *Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997, s. 27.

Kognicja sądu antymonopolowego

Zgodnie z przepisami ustawy antymonopolowej z 1990 r. Sąd Antymonopolowy był właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego lub jego delegatur. W kolejnych latach kompetencja do rozpoznawania odwołań od decyzji organów administracji państwowej została rozszerzona na odwołania od decyzji organu regulacyjnego energetyki (Prezes URE)³⁹, organu regulacyjnego telekomunikacji (d. Prezes URT – obecnie Prezes UKE)⁴⁰, organu regulacyjnego transportu kolejowego (Prezes UTK)⁴¹, organu regulacyjnego pocztowego (d. Prezes URTiP – obecnie Prezes UKE)⁴². Co istotne, do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴³, tj. do 1 kwietnia 2001 r., postępowanie sądowe we wszystkich tych rodzajach spraw, tj. w sprawach antymonopolowych oraz regulacyjnych, toczyło się według tych przepisów zawartych w tym samym rozdziale k.p.c. Dopiero wspomniana ustawa antymonopolowa z 2000 r. zmieniła k.p.c. tworząc cztery odrębne procedury, odpowiadające rozpoznawaniu środków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych czterech organów administracji publicznej. Ponadto kognicja sądu antymonopolowego poszerzyła się jeszcze o dwie kategorie spraw. Po pierwsze, zostały mu powierzone do rozpoznawania sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone⁴⁴. Po drugie, sądowi antymonopolowemu zostało powierzone orzecznictwo w sprawach rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy w sprawach z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁴⁵.

Analizując ewolucję kognicji SOKiK, należy wskazać, że sąd ten przestał być wyłącznie sądem antymonopolowym w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale jego kompetencja poszerzyła się o rozpoznawanie spraw regulacyjnych. Podkreśleniu tych zmian służyło wydzielenie w k.p.c. osobnych rozdziałów tworzących cztery nowe kategorie postępowań. Co istotne, rozszerzenie kompetencji sądu antymonopolowego dotyczyło zarówno spraw ze swojej istoty administracyjnych (rozpoznawanie odwołań od decyzji), jak i tych o materialnym charakterze cywilnym (kontrola wzorców umownych)⁴⁶.

39 Art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348, ze zm.).

40 Art. 126 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 73, poz. 852, ze zm.).

41 Art. 5 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej z dnia 8 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1314). W tym miejscu należy dodać, że przepisy te były martwe do momentu powołania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, tj. do 1 czerwca 2003 r.

42 Art. 71 pkt 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.).

43 Dz. U. Nr 122, poz. 1319, ze zm.

44 Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22, poz. 271).

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

46 Należy przy tym pamiętać, że formalnie wszystkie sprawy rozpatrywane przez SOKiK są sprawami cywilnymi.

Mimo tego stopniowego rozszerzania kognicji sądu antymonopolowego i powierzania mu coraz to nowych rodzajów spraw do rozpoznawania ustawodawca nie zdecydował się na uczynienie z SOKiK sądu sprawującego uniwersalną jurysdykcję nad całością prawnie relewantnej aktywności organu antymonopolowego oraz organów regulacyjnych. Od początku widoczny był dualizm jurysdykcyjny sądów administracyjnych i sądu antymonopolowego w stosunku wspomnianych organów administracji. Co istotne, ten dualizm dotyczył nie tylko różnych rodzajowo spraw rozpatrywanych przez dany organ⁴⁷, ale mógł mieć miejsce w tej samej sprawie. Dodatkowo powstawały sytuacje, kiedy trudno było ustalić jurysdykcję właściwego sądu⁴⁸.

Charakter prawny sądu antymonopolowego

Jak wspomniano na wstępie, z punktu widzenia ustrojowego sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym, który funkcjonuje jako wydział Sądu Okręgowego w Warszawie. Jednakże takie czysto formalistyczne podejście nie wyjaśnia charakteru tego sądu ani będącego tego pochodną charakteru postępowania przed tym sądem. Widocznym wyrazem szczególnego statusu SOKiK w strukturze sądów powszechnych jest omówiona wcześniej kognicja tego sądu oraz charakter spraw przezeń rozpatrywanych. Sprawa charakteru prawnego zawsze budziła wątpliwości w doktrynie⁴⁹.

Od samego początku swego istnienia Sąd Antymonopolowy zdawał sobie sprawę ze swojego odrębnego statusu w stosunku do pozostałych wydziałów sądów powszechnych. W kilku orzeczeniach formułował on wręcz tezę o swoim administracyjnym charakterze. Jak stwierdzono w wyroku z dnia 16 czerwca 1991r., „zakres kognicji Sądu Antymonopolowego – który bada nie tylko legalność, ale także i celowość decyzji Urzędu Antymonopolowego i tym samym, **spełniając wówczas funkcję administracyjnego organu odwoławczego** [podkr. aut.], władny jest zmienić zaskarżoną decyzję co do istoty sprawy (art. 479³⁴ § 2 kpc). I dalej postępowanie przed Sądem Antymonopolowym, **w swej istocie administracyjnym** [podkr. aut.], toczy się według reguł dotyczących spraw gospodarczych, które są sprawami ze stosunków cywilnych między podmiotami gospodarczymi, w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (art. 479¹ § 1 kpc). W postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym, tak jak przed sądem gospodarczym (cywilnym), występują więc dwie strony procesowe, którymi są zasadniczo podmiot wnoszący odwołanie od decyzji (powód) i Urząd Antymonopolowy (pozwany)⁵⁰. Podobnie w kolejnym wyroku z dnia 19 września 1991 r. Sąd Antymonopolowy podkreślił, że zdaniem Sądu Antymonopolowego brak jest także podstaw dla ewentualnego uznania jego właściwości dla rozpoznania sprawy w zakresie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej

47 Przykładowo organ antymonopolowy sprawuje orzecznictwo w zakresie spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów. W przypadku pierwszego rodzaju spraw właściwy do rozpoznawania odwołań jest SOKiK, w zakresie drugiego rodzaju spraw zachowany jest standardowy tryb kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

48 Szczegółowe omówienie kognicji sądów w sprawach antymonopolowych zob. M. Błachucki, op. cit., s. 140 i n.

49 A.G. Harla, *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” 1991, nr 5-7, s. 31.

50 Wyrok SA z dnia 16 czerwca 1991 r. (XVII Amr 8/91), „Wokanda” 1992, nr 4.

konkurencji na tej tylko podstawie, że zarówno sąd gospodarczy rozpoznający te kategorie spraw, jak i Sąd Antymonopolowy funkcjonują w strukturach sądów powszechnych, zaś postępowanie w sprawach odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego toczy się przed Sądem Antymonopolowym według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych (art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym). Mimo tych zewnętrznych podobieństw co do trybu postępowania, istota obu tych sądów jest zasadniczo różna. Sąd gospodarczy rozstrzyga o stosunkach cywilnoprawnych pomiędzy dwoma równorzędnymi stronami, podmiotami gospodarczymi, podczas gdy u podłoża spraw antymonopolowych leżą stosunki administracyjno-prawne. Stosunki administracyjne cechują się nadrzędnością organu administracyjnego, który nigdy nie jest stroną tego stosunku względem podmiotu będącego stroną w rozumieniu art. 28 kpa, przy czym i w tym postępowaniu, w przeciwieństwie do postępowania przed sądem gospodarczym, a także i cywilnym, w charakterze strony może brać udział tylko jeden podmiot. **Sąd Antymonopolowy jest zatem sądem o charakterze administracyjnym o ściśle określonym zakresie kognicji, ograniczonym tylko do rozpoznawania odwołań Urzędu Antymonopolowego, wynikających ze spraw objętych regulacją ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym**” [podkr. aut.]⁵¹.

Poglądy te były charakterystyczne dla orzecznictwa sądu antymonopolowego w pierwszych latach swojego istnienia. Były one wyrazem niezrozumienia do końca swojego charakteru przez sam sąd. Nie ulega, bowiem wątpliwości, że kognicja sądu oraz kompetencje orzecznicze nie pozwalają kwalifikować go jako sądu administracyjnego. SOKiK, wydając rozstrzygnięcia reformatoryjne, zastępuje organ antymonopolowy, co jest nie do pogodzenia z istotą sądownictwa administracyjnego. Należy podkreślić, że w kolejnych orzeczeniach sąd antymonopolowy nie podejmował już prób wykazywania swojego „administracyjnego” charakteru. Podobnie Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości co do charakteru sądu, stwierdzając w wyroku z dnia 7 października 1998 r., że Sąd Antymonopolowy jest sądem powszechnym, a toczące się przed nim postępowanie z odwołań od decyzji organu antymonopolowego jest cywilnym postępowaniem sądowym⁵².

Dyskusja nad charakterem sądu antymonopolowego – wydawało się zamknięta jeszcze w XX w. – znów stała się aktualna, co jest wynikiem nowelizacji k.p.c. wynikającej z ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Ustawa ta nie wpływa na formalne usytuowanie SOKiK, który pozostaje w hierarchii sądownictwa powszechnego. Jednak wyposażenie tego sądu w uprawnienia kontrolne oznacza, że wychodzi on znacznie poza dotychczasowy model sądu cywilnego. W świetle nowych przepisów SOKiK zarówno rozpatruje sprawę od nowa, jak i kontroluje postępowanie antymonopolowe oraz akty administracyjne Prezesa UOKiK. Oznacza to, że sąd ten łączy w istocie kompetencje sądu powszechnego i administracyjnego. Zmiana ta jest zdecydowanie nieprzemysłana, o czym świadczy choćby brak dostosowania przepisów postępowania przed sądem do nowych kompetencji SOKiK, powinna jednak spowodować istotne jakościowo różnice w orzecznictwie sądu antymonopolowego. Wydaje się, że kolejnym etapem przemian może być wyposażenie sądu antymonopolowego w uprawnienia kasacyjne,

51 Wyrok SA z dnia 19 września 1991 r. (XVII Amr 9/91), „Wokanda” 1992, nr 6.

52 Sygn. I CKN 265/98, OSP 2000, nr 5, poz. 68.

co wydaje się logiczną konsekwencją wprowadzonych zmian. Warto w tym kontekście zastanowić się, czy wyposażanie sądu powszechnego w kompetencje właściwe dla sądu administracyjnego nie jest zwiastunem pewnej tendencji, aby w przyszłości sąd antymonopolowy stał się sądem wyspecjalizowanym⁵³.

Charakter postępowania przed sądem antymonopolowym

Spornym i wywołującym wiele kontrowersji w orzecznictwie sądowym pozostawał charakter postępowania przed sądem antymonopolowym. Spór dotyczył ustalenia, czy postępowanie to ma charakter postępowania pierwszoinstancyjnego czy też ma charakter rewizyjny.

W wyroku z dnia 29 maja 1991 r.⁵⁴ Sąd Najwyższy przyjął, że wniesienie odwołania od decyzji organu antymonopolowego do sądu antymonopolowego wszczyna postępowanie w pierwszej instancji na zasadach postępowania kontradiktoryjnego. Głównym argumentem przytoczonym na rzecz tego stanowiska było stwierdzenie, że wymagania formalne takiego odwołania są zbliżone do wymagań pozwu, a okoliczność, iż postępowanie to może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego, ma tylko takie znaczenie, że warunkuje dopuszczalność drogi sądowej i że sąd antymonopolowy sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji. SN wyłączył dopuszczalność uchylenia przez sąd antymonopolowy decyzji UA i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania.

Odmienne punkt widzenia na funkcję sądu antymonopolowego zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 września 1993 r.⁵⁵, uznając, że jest to postępowanie odwoławcze zbliżone do rewizyjnego. Sąd Najwyższy dopatrył się analogii z sądowym postępowaniem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które mimo jednoinstancyjnego charakteru traktowano jako postępowanie rewizyjne. Wskazał także na swoje ugruntowane stanowisko co do dopuszczalności przedstawiania pytań prawnych w postępowaniu wywołanym zażaleniem na odmowę dokonania czynności notarialnej. Podobnie w początkowym okresie sąd antymonopolowy opowiadał się za rewizyjnym charakterem toczącego przed nim postępowania⁵⁶.

W kolejnym orzeczeniu Sąd Najwyższy znów zmienił zdanie, przychylając się do tezy o pierwszoinstancyjnym charakterze postępowania przed sądem antymonopolowym, i stwierdził, że „w obecnym stanie prawnym obydwa argumenty [orzeczenie z dnia

53 Dyskusja o potrzebie powołania sądownictwa specjalnego toczy się np. na gruncie spraw patentowych, zob. A. Adamczak, M. du Vall, *Sądownictwo patentowe w Polsce - perspektywy i realia* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 112 i n. W dyskusji na ten temat należy jednak pamiętać o art. 175 Konstytucji i wynikających z tego przepisu konsekwencjach dla tworzenia nowych sądów.

54 III CRN 120/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 87.

55 Sygn. III CZP 92/93, OSNCP 1994, nr 2, poz. 28.

56 Wyrok SA z dnia 16 lipca 1991 r. (0XVII Amr 8/91), Orzecznictwo Gospodarcze 1992, nr 2, poz. 36.

24 września 1993 r. – przyp. aut.] straciły na aktualności. Z dniem 1.X.1990 r. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są rozpatrywane w systemie dwuinstancyjnym, a na gruncie prawa o notariacie z 1991 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sąd wojewódzki, rozpoznając zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej, stosuje przepisy kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych. Nie straciły natomiast na aktualności argumenty powołane przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 29.V.1991 r. na uzasadnienie stanowiska o pierwszoinstancyjnym charakterze postępowania przed sądem antymonopolowym i Sąd w obecnym składzie pogląd ten podziela. Dodatkowego argumentu na rzecz tego poglądu dostarcza też przepis art. 479⁵⁵ § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z 1.III.1996 r., stanowiący, że do wyroku sądu antymonopolowego przepisy art. 387 i 388 k.p.c. stosuje się odpowiednio. Odesłanie to, gdy się zważy, że według art. 387 sąd drugiej instancji uzasadnia z urzędu wyrok oraz postanowienie kończące postępowanie w sprawie, a według art. 388 § 1 wyrok sądu drugiej instancji jest natychmiast wykonalny, stanowi dostateczną podstawę do przyjęcia, że ustawodawca dał w ten sposób wyraz swojej woli uznania postępowania przed sądem antymonopolowym jako postępowania pierwszoinstancyjnego. W przeciwnym bowiem razie odesłanie to byłoby bezprzedmiotowe, gdyż sąd antymonopolowy, jako sąd odwoławczy, przepisy te stosowałby wprost⁵⁷.

Ten pogląd został podtrzymany w kolejnym orzeczeniu Sądu Najwyższego⁵⁸. Obecnie nie jest już kwestionowany z uwagi na stworzenie możliwości zaskarżenia wyroków SOKiK do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Warto wskazać, że choć spór ten można uznać za historyczny, to ostatnia zmiana k.p.c. i powierzenie sądowi antymonopolowemu uprawnień kontrolnych może, przynajmniej na gruncie teoretycznym, dawać podstawę do ponownego kwestionowania charakteru postępowania przed sądem antymonopolowym.

57 Wyrok SN z dnia 7 października 1998 r. (I CKN 265/98), OSP 2000, nr 5, poz. 68.

58 Postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r. (I CKN 351/99), OSNC 2000, nr 3, poz. 147.

Uwagi końcowe

Historia sądownictwa antymonopolowego w Polsce po 1989 r. pokazuje, że od początku przyjęte rozwiązania ustrojowe powodowały problemy i wątpliwości. Z biegiem czasu, dzięki orzecznictwu samego sądu antymonopolowego i sądów wyższych instancji, a także zmianom legislacyjnym część kontrowersyjnych zagadnień została wyjaśniona. Przeprowadzona analiza pokazała jednak, że wiele spośród problemów, które występowały lub wciąż występują, ma charakter ustrojowy. Powoduje to, że doraźne zmiany ustawowe nie mogą ich wyeliminować. W związku z tym konieczne wydaje się rozpoczęcie dyskusji na temat modelu kontroli aktów administracyjnych i innych czynności podejmowanych przez Prezesa UOKiK oraz prezesów innych urzędów regulacyjnych. Należy zatem rozważyć pomysł powrotu do kontroli sądu administracyjnego w stosunku do ww. aktów i czynności. Za takim rozwiązaniem przemawia wiele argumentów. Pierwszy i najważniejszy argument jest taki, że istniejący dualizm jurysdykcyjny sądu powszechnego i sądów administracyjnych może skutkować w niektórych sytuacjach pozbawieniem jednostki ochrony sądowej⁵⁹. Należy bowiem pamiętać, że jedynie sąd administracyjny jest w pełni dostosowany do kontroli wielu aspektów działania administracji i nie sprowadza się tylko do kontroli aktów administracyjnych. Drugi, równie istotny argument dotyczy kwestii fundamentalnej, a mianowicie podziału władz i odpowiedzialności za prowadzenie polityki konkurencji. Od początku istnienia sądownictwa administracyjnego podkreśla się bowiem, że sąd powołany jest nie do zastępowania organów administracji w wykonywaniu przez nie poruczonych zadań, ale do kontroli ich działań i zapewnienia przestrzegania praw jednostki. To nie sąd powszechny, a organ administracji powinien podejmować decyzje w ramach uznania administracyjnego oraz brać odpowiedzialność za realizację interesu publicznego⁶⁰.

Rozpatrywanie spraw administracyjnych przez sądy powszechne bywa przedmiotem krytyki w doktrynie procesu cywilnego. Podkreśla się, że przekazywanie tych spraw sądom powszechnym było często naznaczone przypadkowością⁶¹. Ponadto wobec powołania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego od 1 stycznia 2004 r. odpadł jeden z głównych powodów (jednoinstancyjność postępowania sądoadministracyjnego) rozpoznawania spraw antymonopolowych przez sąd powszechny⁶². Dlatego w początkowej fazie prac nad reformą k.p.c. dominowała opinia o konieczności wyłączenia spraw antymonopolowych spod kognicji sądu powszechnego. Takie założenia prezentował pierwotny projekt nowelizacji k.p.c.⁶³ W świetle ostatniego projektu zmian postępowania cywilnego pozostawiono istniejące rozwiązania ustrojowe, wprowadzając jednocześnie pewne zmiany

59 M. Błachucki, op. cit., s. 146 i n.

60 Szerzej na temat potrzeby zmian w kierunku powierzenia sądom administracyjnym orzekania w sprawach antymonopolowych zob. S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)*, [w:] *Prawo konkurencji - stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, C. Banasiński (red.), UOKiK, Warszawa 2006, s. 17 i n. oraz M. Błachucki, op. cit., s. 155 i n.

61 T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 10.

62 W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 12-13.

63 Omawia go R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych - krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki i T. Górzyńska (red.), Wydawnictwo NSA, Warszawa 2011, s. 159 i n.

procesowe, konieczne wobec proponowanego uchylecia regulacji dotyczacych postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. Z wczesnych założeń pozostało jedynie stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu, że „eksponowana przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów odmienność spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów – ze względu na stojącą za nimi istotną potrzebę ochrony interesu publicznego potwierdza natomiast jedynie, że w odniesieniu do tych spraw należy dążyć do ich stopniowego usuwania z ram postępowania cywilnego”⁶⁴. Pogląd ten pokazuje, że nawet zdaniem projektodawców, istniejące rozwiązanie w postaci rozpatrywania przez sąd powszechny środków prawnych służących zaskarżaniu rozstrzygnięć wydawanych w sprawach administracyjnych przez Prezesa UOKiK budzi wątpliwości. W tym kontekście można jedynie wyrazić zdziwienie, że choć projektodawcy sami dostrzegają dysfunkcjonalność obecnego systemu, to mimo tego nie podejmują żadnych kroków, aby ten stan poprawić.

Zaskakujące jest, że jeszcze kilka lat temu z samego SOKiK płynęły diametralnie odmienne pomysły określenia właściwości sądu antymonopolowego. Przewodniczący SOKiK wysunął swego czasu propozycję rozszerzenia kognicji sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych. Reforma ta miałaby spowodować zmianę systemu publicznoprawnej ochrony konkurencji na wzór amerykański, tj. organ antymonopolowy miałby jedynie kompetencje śledcze, zaś sądy powszechne decydowałyby w kwestii łamania przepisów antymonopolowych i odpowiednio do ustalały konsekwencje prawne dla przedsiębiorców⁶⁵. Propozycja ta nie doczekała się żadnej istotnej reakcji czy to ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, czy też doktryny prawa administracyjnego.

W tym kontekście warto podkreślić, że zwiększenie roli sądów powszechnych nie musi prowadzić do zmiany systemu ochrony konkurencji w Polsce. Ich rola powinna jednak dotyczyć przede wszystkim orzekania o roszczeniach odszkodowawczych dla przedsiębiorców, którzy ponieśli uszczerbek w wyniku naruszeń prawa antymonopolowego. W dotychczasowej praktyce sądowej nie zapadło jeszcze żadne orzeczenie w takiej sprawie. Można zaobserwować wyraźną tendencję europejską do zachęcania przedsiębiorców, by dochodzili roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia krajowego oraz europejskiego prawa konkurencji. Jednakże jak dowodzi raport przygotowany dla Komisji Europejskiej, państwa członkowskie mają w tym zakresie wciąż wiele do nadrobienia⁶⁶.

Na koniec warto wyrazić nadzieję, że zaprezentowany przez rząd projekt nowelizacji k.p.c. rozpocznie dyskusję nad modelem polskiego sądownictwa antymonopolowego⁶⁷. Model ten w swoim obecnym kształcie daleki jest od doskonałości, co tym bardziej uzasadnia potrzebę zmian. Zmiany te powinny być jednocześnie skorelowane z refleksją nad całym systemem ochrony konkurencji w Polsce. Dzięki temu projektowana nowelizacja nie będzie miała charakteru wybiórczego i w przeciwieństwie do powołania sądownictwa antymonopolowego w 1990 r. pozwoli uniknąć przypadkowości rozwiązań.

64 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 4332, s. 53 i 54.

65 K. Niklewicz, *Co boli sąd od monopolu*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 10 grudnia 2004 r., s. 32.

66 Zob. *Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules*, Bruksela 2004.

67 W tym kontekście, za wysoce niefortunny należy uznać fakt, że projekt ten został złożony pod sam koniec kadencji Sejmu VI kadencji, tj. 14 czerwca 2011 r., co albo uniemożliwi szerszą dyskusję, albo sprawi, że projekt zostanie jedynie projektem historycznym wobec zastosowania zasady dyskontynuacji.

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK” – gromadzącej publikacje pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Mateusz Błachucki - dr nauk prawnych, radca prezesa w Departamencie Kontroli Koncentracji UOKiK. Adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Szkoły Głównej Handlowej.

Ekspert w międzynarodowych forach poświęconych współpracy w sprawach konkurencji, takich jak Europejska Sieć Konkurencji (ECN), konferencje organizowane w ramach spotkań Szefów Urzędów Antymonopolowych (ECA), Międzynarodowa Sieć Konkurencji (ICN) oraz Komitet Konkurencji OECD. Specjalizuje się w postępowaniu administracyjnym, prawie antymonopolowym i prawie pomocy publicznej.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa

tel.: 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl

www.uokik.gov.pl

ISBN 978-83-60632-64-2