

SĄDOWA KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH WYDAWANYCH PRZEZ PREZESA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W SPRAWACH OCHRONY KONKURENCJI NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 16 LUTEGO 2007 R. O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Marek Stefaniuk

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Podstawową prawną formą działania Prezesa jest decyzja administracyjna. Sądowa kontrola decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu ma pewne cechy szczególne, różne od typowej kontroli sądowej nad działalnością organów administracji publicznej w Polsce. Przede wszystkim kontrola wykonywana jest nie przez sąd administracyjny, ale przez sąd powszechny – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd ten prowadzi postępowanie na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.). Przedmiotem kontroli wykonywanej przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie są wszystkie przejawy zachowania Prezesa Urzędu dokonywane w szczególności w którejkolwiek ze znanych prawnych form działania administracji, ale wyłącznie decyzje i niektóre postanowienia. Postępowanie przed sądem ma charakter postępowania w pierwszej instancji i realizowane jest na zasadach kontradiktoryjności. W trakcie postępowania sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trakcie kontroli decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie bada jedynie poprawności postępowania przed Prezesem Urzędu, a jego orzeczenia nie mają charakteru kasacyjnego. Od wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów służy apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Od wyroków Sądu Apelacyjnego służy kasacja do Sądu Najwyższego.

Słowa kluczowe: kontrola decyzji administracyjnych, ochrona konkurencji i konsumentów, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

UWAGI WSTĘPNE

Postępowania w sprawach publicznoprawnej ochrony konkurencji¹ składa się z dwóch faz – administracyjnej i sądowej. Pierwsza faza postępowania realizowana jest przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z art. 29 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsu-

¹ W sprawie charakterystyki publicznoprawnej ochrony konkurencji patrz M. Stefaniuk, *Publicznoprawne reguły konkurencji. Wprowadzenie do wykładu oraz teksty wybranych aktów prawnych*, Lublin 1995, s. 13–26.

mentów² Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Zakres działania Prezesa Urzędu reguluje art. 31 ustawy. Wśród prawnych form działania Prezesa Urzędu szczególne znaczenie mają akty administracyjne – przede wszystkim decyzje administracyjne. Postępowania prejurysdykcyjne przed Prezesem Urzędu traktowane są jako szczególne postępowania administracyjne. Łączą one elementy charakterystyczne zarówno dla postępowania administracyjnego, jak i elementy charakterystyczne dla postępowania cywilnego lub karnego. W doktrynie nazwano ten rodzaj postępowania „procedurą hybrydową”³. Z kolei postępowanie przed sądem jest postępowaniem jurysdykcyjnym, prowadzonym na zasadach kontrydiktoryjności. Zarówno orzecznictwie sądowym, jak i w literaturze przedmiotem zainteresowania było ustalenie momentu przejścia z reżimu postępowania administracyjnego do reżimu postępowania sądowego. Podkreślano, że precyzyjne ustalenie tego momentu jest istotne w trakcie wnioskowań walidacyjnych, np. do ustalenia, według jakich przepisów powinien być ustalany sposób liczenia terminów czy doręczenia. Zmiana reżimu prawnego następuje w związku ze złożeniem odwołania od decyzji Prezesa Urzędu. W orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, w myśl którego wydanie decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu nie kończy postępowania administracyjnego. Postępowanie odwoławcze, toczone według przepisów kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.), rozpoczyna się dopiero z chwilą przekazania odwołania przez Prezesa Urzędu do SA. Do tego czasu Prezes Urzędu ma bowiem możliwość uchylenia albo zmiany swej decyzji w trybie administracyjnym na podstawie art. 479²⁹ k.p.c.⁴.

DECYZJE ADMINISTRACYJNE WYDAWANE PRZEZ PREZESA URZĘDU

W zakresie publicznoprawnych reguł ochrony konkurencji Prezes Urzędu wydaje decyzje administracyjne w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Praktyki ograniczające konkurencję obejmują porozumienia ograniczające konkurencję i nadużycie pozycji dominującej. Decyzje w tych sprawach Prezes wydaje po zrealizowaniu postępowania wyjaśniającego i postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Podstawą dla wydania decyzji w tych sprawach są przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz (gdy Prezes działa jako organ właściwy państwa członkowskiego) art. 101 i 102 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 r. w sprawie stosowania art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Drugi rodzaj spraw z zakresu ochrony

² Dz. U. nr 50, poz. 331 z późn. zm.

³ Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 33 n.

⁴ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r., XVII Ama 95/00.

konkurencji, w których Prezes wydaje decyzje administracyjne to sprawy z zakresu kontroli koncentracji przedsiębiorców. Decyzje w tych sprawach Prezes wydaje po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i postępowania antymonopolowego w sprawach koncentracji. W zakresie ochrony konsumentów Prezes wydaje decyzje w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, po zrealizowaniu postępowania wyjaśniającego i postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Oprócz tego Prezes Urzędu wydaje decyzje administracyjne w sprawie kar pieniężnych. Na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu wydaje następujące rodzaje decyzji administracyjnych:

1) decyzja o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazująca zaniechanie jej stosowania (art. 10);

2) decyzja o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania (art. 11 ust. 2);

3) decyzja zobowiązująca przedsiębiorcę do wykonania zobowiązań określonych w art. 12 ust. 1;

4) decyzja wyrażająca zgodę na dokonanie koncentracji (art. 18 i 19 ust. 1);

5) decyzja wyrażająca zgodę na dokonanie koncentracji i jednocześnie nakładająca na przedsiębiorcę obowiązki lub zobowiązania (art. 19 ust. 2);

6) decyzja zakazująca dokonania koncentracji (art. 20 ust. 1);

7) decyzja nakazująca podział połączonego przedsiębiorcy na warunkach określonych w decyzji (art. 21 ust. 2);

8) decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (art. 26 ust. 1);

9) decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania (art. 27 ust. 2);

10) decyzja zobowiązująca przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie określonej praktyki do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom (art. 89 ust. 1);

11) decyzja zakazująca dalszych naruszeń, decyzji nakładająca zobowiązanie do podjęcia działań zapobiegającym tym naruszeniom, decyzja nakładająca kary pieniężne⁵.

Poza sprawami uregulowanymi bezpośrednio w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes zgodnie z art. 31 pkt 17 ustawy wydaje także decyzje administracyjne w niektórych innych sprawach na podstawie ustaw szczególnych⁶.

⁵ M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa, jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, Przegląd Sądowy 2005, nr 7–8, s. 151.

⁶ Np. na podstawie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw, Dz. U. nr 169, poz. 1200; por. M. Stefaniuk, *Komentarz do art. 31*, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1099.

SĄD ANTYMONOPOŁOWY – SĄD OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW

Mechanizmy sądowej kontroli działalności organu właściwego w sprawach ochrony konkurencji zostały stworzone w Polsce jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym. Podstawa prawna dla takiej kontroli zawarta była w przepisach ustawy z 28 marca 1933 r. o kartelach⁷. Organem właściwym w sprawie karteli był wówczas Minister Przemysłu i Handlu. Minister prowadził rejestr karteli. W przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności danego porozumienia z prawem minister mógł wystąpić do Sądu Kartelowego z wnioskiem o zbadanie legalności danego porozumienia kartelowego. W wyniku zmian w prawie dokonanych ustawą z dnia 27 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach⁸ minister uzyskał kompetencje do samodzielnego rozwiązywania karteli. Instancją odwoławczą od jego decyzji był Sąd Kartelowy. Do kompetencji sądu należało orzekanie, czy porozumienie kartelowe lub sposób jego wykonywania nie zagrażają dobru publicznemu. Ustrój i tryb pracy Sądu Kartelowego uregulowane zostały Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości wydanym w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu oraz Ministrem Skarbu z dnia 28 czerwca 1933 r. o wykonaniu przepisów ustawy o kartelach, dotyczących Sądu Kartelowego⁹. Ostatnią przedwojenną ustawą w tej dziedzinie była ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. o porozumieniach kartelowych¹⁰, która z powodu wybuchu II wojny światowej nie weszła w życie. Na podstawie cytowanych wyżej ustaw właściwy do kontroli działalności organu kartelowego był Sąd Kartelowy przy Sądzie Najwyższym. Sąd ten orzekał w składach pięcioosobowych na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym. Zgodnie z przepisami ustawy z 1939 r. trzech sędziów Sądu Kartelowego było delegowanych przez Kolegium Administracyjne Sądu Najwyższego, dwóch zaś wskazywał Minister Sprawiedliwości, spośród osób posiadających szczególną znajomość stosunków gospodarczych oraz inne kwalifikacje także spośród kandydatów wskazanych w potrójnej liczbie przez Związek Izb Przemysłowo-Handlowych. Sąd Kartelowy rozpatrywał odwołania od decyzji ministra stosując przepisy o postępowaniu cywilnym z odrębnościami wynikającymi z art. 13 ustawy. Zgodnie z art. 19 ustawy niektóre zachowania (np. wykonywanie nieważnego kartelu) jako przestępstwa były zagrożone sankcjami przewidzianymi przez prawo karne. W takich sprawach miały orzekać sądy okręgowe w składach trzyosobowych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego¹¹.

⁷ Dz. U. RP, nr 31 poz. 270.

⁸ Dz. U. RP nr 86, poz. 529.

⁹ Dz. U. RP nr 48, poz. 381.

¹⁰ Dz. U. RP nr 63, poz. 418.

¹¹ Por. M. Stefaniuk, *Publicznoprawne...*, s. 75–77 oraz cytowane tam źródła i literatura.

W czasie obowiązywania ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej¹² organem antymonopolowym zgodnie z art. 4 ust 1 ustawy był Minister Finansów. W postępowaniu w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym stosowane były przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Decyzja organu antymonopolowego wydana na podstawie ustawy mogła być zaskarżana do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z powodu jej niezgodności z prawem. Art. 23 ustawy z 1987 r. przewidywał również w ograniczonym zakresie dopuszczalność drogi sądowej przed sądami powszechnymi i okręgowymi komisjami arbitrażowymi. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jednostka gospodarcza stosowała praktyki określone w art. 8 ustawy sąd wojewódzki lub okręgowa komisja arbitrażowa na żądanie jednostki dotkniętej stosowaniem tych praktyk mogły nałożyć na jednostkę ten obowiązek zawarcia umowy. Sąd lub okręgowa komisja mogły również treść takiej umowy, zgodnie z warunkami umów przyjętymi w danej dziedzinie obrotu lub unieważnić umowę zawartą z naruszeniem tych warunków.

W okresie obowiązywania ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów¹³ organem antymonopolowym początkowo był Urząd Antymonopolowy, a od 1996 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołania od decyzji organu antymonopolowego początkowo rozpoznawał Sąd Antymonopolowy (Sąd Wojewódzki w Warszawie – Sąd Antymonopolowy) utworzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia Sądu Antymonopolowego¹⁴. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia Sądu Antymonopolowego¹⁵ zmieniło nazwę sądu na Sąd Wojewódzki w Warszawie – Sąd Antymonopolowy. Z kolei ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁶ zmieniła nazwę sądu na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Organizacyjnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie. Zagadnienie pozycji ustrojowej sądu ochrony konkurencji i konsumentów ostatecznie uregulowała ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie zmiany ustawy – kodeks postępowania cywilnego¹⁷.

Trzeba zauważyć, że od początku lat 90. XX w. pozycja ustrojowa sądu nie była precyzyjnie uregulowana przez prawo, co dało powód do formułowania przez niektórych przedstawicieli doktryny uwag o „kryzysie tożsamości sądu antymonopolowego”. Wątpliwości w tej materii dotyczyły szczególnie dwóch bardzo istotnych zagad-

¹² Dz. U. nr 3, poz. 18.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r., nr 52, poz. 547 ze zm.

¹⁴ Dz. U. nr 27, poz. 157.

¹⁵ Dz. U. nr 166, poz. 1254.

¹⁶ Dz. U. nr 129, poz. 1102.

¹⁷ Dz. U. nr 172, poz. 1805.

nień. Pierwsze z nich odnosiło się do charakteru prawnego tego sądu (administracyjny czy powszechny). Drugie zagadnienie odnosiło się natomiast do charakteru postępowania toczącego się przed tym sądem (pierwszoinstancyjne czy odwoławcze).

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia trzeba zauważyć, że przepisy prawa nie określiły precyzyjnie charakteru prawnego opisywanego sądu. Jego charakter prawny był w przeszłości różnorodnie interpretowany. Niektórzy badacze formułowali nawet pogląd, że sąd antymonopolowy był administracyjnym organem odwoławczym. Pogląd ten nie uzyskał uznania doktryny ani orzecznictwa. Sąd Antymonopolowy w orzeczeniu z dnia 16 lipca 1991 r. uznał się „za sąd w istocie administracyjny”¹⁸. Współcześnie w orzecznictwie i w doktrynie nie ma wątpliwości, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wchodzi w skład struktury sądów powszechnych, nie może być natomiast traktowany jako administracyjny organ odwoławczy albo sąd administracyjny¹⁹.

W odniesieniu do drugiego zagadnienia w orzecznictwie i w doktrynie poważne kontrowersje budziła kwestia, którą instancją jest sąd antymonopolowy – pierwszą czy drugą (odwoławczą). Podnoszone były argumenty przemawiające zarówno za pierwszą, jak i za drugą wersją. Ewolucji podlegało także orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej sprawie. W wyroku z dnia 29 maja 1991 r. SN orzekł, że „wniesienie odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego do Sądu Antymonopolowego wszczyna postępowanie pierwszoinstancyjne na zasadach postępowania kontradiktoryjnego”. Głównym argumentem na rzecz takiego stanowiska było stwierdzenie, że wymagania formalne odwołania są bardzo zbliżone do wymagań pozwu, natomiast okoliczność, że postępowanie to może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed organem antymonopolowym, ma takie znaczenie, że warunkuje dopuszczalność drogi sądowej, a Sąd Antymonopolowy sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji. W uzasadnieniu tego orzeczenia znalazły się argumenty, że „od orzeczenia Sądu Antymonopolowego nie przysługuje środek odwoławczy – brak jest również postanowień, które zezwalałyby stosowanie przez Sądem Antymonopolowym jakichkolwiek przepisów dotyczących postępowania rewizyjnego”²⁰. W doktrynie podobne stanowisko zajął T. Ereciński stwierdzając, że

postępowanie przed sądem antymonopolowym jest postępowaniem przed sądem pierwszej instancji i nie zmierza ono do kontroli postępowania i decyzji Urzędu Antymonopolowego lecz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy [...] sąd dokonuje jedynie pośredniej kontroli decyzji Urzędu, jeżeli jest to niezbędne dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy²¹.

¹⁸ XVII Amr 8/91, OG 1992, nr 2, poz. 42.

¹⁹ Wskazują na to jednoznacznie wypowiedzi badaczy z różnych okresów obowiązywania ustaw antymonopolowych – zarówno aktualnie obowiązującej np. Ł. Błaszczak [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1791, jak i wcześniejszych S. Gronowski, E. Wojtaszek-Mik, *Ustawa antymonopolowa. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Przepisy*, Warszawa 1998, s. XXII.

²⁰ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91.

²¹ T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 41.

Zupełnie odmienny pogląd wyraziła uchwała składu siedmiu sędziów SN podjęta w 1993 r. Uznano tam, że postępowanie przed Sądem Antymonopolowym, chociaż jednoinstancyjne, nie jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, lecz odwoławczym, zbliżonym do rewizyjnego²². Sąd Najwyższy dopatrzył się tu analogii z sądowym postępowaniem w sprawach ubezpieczenia społecznego, które mimo jednoinstancyjnego charakteru traktowane są jako postępowania rewizyjne. Podobne stanowisko zajmował także w swoim orzecznictwie sam Sąd Antymonopolowy²³. W doktrynie zwolennikiem takiego poglądu był również S. Gronowski²⁴. Kolejna zmiana stanowiska Sądu Najwyższego w omawianej sprawie nastąpiła w końcu lat 90. W dwóch postanowieniach wydanych w latach 1998 i 1999 Sąd Najwyższy, dokonując kolejny raz oceny charakteru postępowania przed Sądem Antymonopolowym, przychylił się do stanowiska, że z punktu widzenia struktury kodeksu postępowania cywilnego jest to postępowanie rozpoznawcze, pierwszoinstancyjne. W uzasadnieniu do postanowienia z dnia 11 sierpnia 1999 r. podkreślił, że o ile argumenty, którymi posłużył się Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 1993 r., utraciły aktualność lub od początku były „co najmniej bardzo dyskusyjne”, o tyle motywacja stojąca za wyrokiem z dnia 29 maja 1991 r. doznała dodatkowego wsparcia. Z ustalonego w dniu 1 marca 1996 r. brzmienia art. 479³⁵ wynika, że do wyroku Sądu Antymonopolowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 387 k.p.c. („sąd drugiej instancji z urzędu uzasadnia wyrok oraz postanowienie kończące postępowanie w sprawie”) i art. 388 k.p.c. („wyrok sądu drugiej instancji jest natychmiast wykonalny”). Sformułowanie art. 479³⁵ k.p.c. (zwłaszcza użycie słowa „odpowiednio”) wskazuje zdaniem Sądu Najwyższego, że ustawodawca wyraźnie zmanifestował wówczas pierwszoinstancyjny charakter postępowania przed Sądem Antymonopolowym. W przeciwnym razie odesłanie to byłoby bezprzedmiotowe, gdyż Sąd Antymonopolowy jako sąd odwoławczy wymienione przepisy stosowałby wprost²⁵.

Sprawą prawnego charakteru postępowania przed Sądem Antymonopolowym zajął się również Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r.²⁶ Trybunał uznał, że postępowanie przed Sądem Antymonopolowym jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym o szczególnym charakterze. Strona nie ma co do zasady możliwości wniesienia zwyczajnego środka odwoławczego – apelacji. Sąd Antymonopolowy nie ma zaś możliwości uchylania decyzji Prezesa Urzędu, zniesienia postępowania i przekazania Prezesowi sprawy do ponownego rozpoznania. Trybunał uznał, że katalog możliwych rozstrzygnięć, jakie

²² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1993 r., III CZP 92/93.

²³ Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 16 lipca 1991, XVII Amr 8/91.

²⁴ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 189.

²⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 sierpnia 1999 r. I CKN 351/99, OSNC 2000/3 poz. 47; wcześniej takie stanowisko wynikało z postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7.10.1998 r. ICKN 265/98, OSP 2000/5, poz. 68.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r. P.13/2001, OTK ZU 2002/4A poz. 42, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 13, s. 579.

zapadają przed Sądem Antymonopolowym, jest ograniczony, co jest sprzeczne z art. 78 Konstytucji RP gwarantującym możliwość wnoszenia odwołań od orzeczeń przez każdą ze stron. W szczególności Trybunał orzekł, że niezgodny z art. 78 w zw. z art. 176 i art. 2 Konstytucji jest przepis art. 479³¹ k.p.c. przez to, że ustalając katalog rozstrzygnięć zawierających zarówno cechy postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego uniemożliwia właściwą kontrolę instancyjną, pozbawiając stronę apelacyjnego środka odwoławczego od orzeczenia sądu antymonopolowego wydanego w pierwszej instancji. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 30 października 2003 r.²⁷

Od samego początku funkcjonowania sądu do dnia dzisiejszego jego funkcje orzecznicze wykonywane są na podstawie przepisów k.p.c.²⁸ Kodeks przewiduje odrębny tryb postępowania dla spraw z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵). W zakresie nieuregulowanym w tych przepisach stosuje się przepisy k.p.c. o postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych (art. 479¹–479²⁷), a w dalszej kolejności przepisy k.p.c. o zwykłym trybie procesu cywilnego wraz z przepisami ogólnymi (art. 1–416).

Zgodnie z art. 479²⁸ §1 k.p.c. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub przepisów odrębnych, zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz zażaleń na postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym, prowadzonym w celu wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że sprawy określone w art. 479²⁸ k.p.c. powstają na podłożu regulacji publicznoprawnej, a stosunek prawny, jaki zachodzi pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w sprawę antymonopolową, jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Sprawy te są zatem sprawami cywilnymi jedynie w znaczeniu formalnym. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji są również sprawami gospodarczymi w znaczeniu formalnym (*sensu largo*), nie mieszczą się w granicach przedmiotowych i podmiotowych art. 479¹ §1 k.p.c. („sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami, w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej”) Mimo to, postępowanie w zakresie ochrony konkurencji nie może być uznane za postępowanie samodzielne. Jest to postępowanie w sprawach gospodarczych „należące do właściwości sądów na podstawie przepisów o ochronie konkurencji”²⁹.

²⁷ Por. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 99–103.

²⁸ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 189–190.

²⁹ Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1792–1793.

KONTROLA DECYZJI PREZESA URZĘDU PRZEZ SĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

W państwach demokratycznych ukształtowały się dwa systemy sądowej kontroli administracji publicznej. Pierwszy z nich nazywany jest systemem anglosaskim, drugi systemem kontynentalnym. W systemie anglosaskim wykonywanie kontroli nad administracją należy do właściwości sądów powszechnych. W systemie kontynentalnym wykonywanie takiej kontroli należy do właściwości sądów szczególnych, to znaczy sądów lub trybunałów administracyjnych. Oprócz tego znane są również systemy mieszane, w których kontrola administracji publicznej wykonywana jest zarówno przez sądy powszechne, jak i przez sądy lub trybunały administracyjne. W doktrynie prawa administracyjnego podkreślono istotne różnice występujące pomiędzy tymi podstawowymi systemami sądowej kontroli administracji. Różnice takie dotyczą zwłaszcza celu działania obydwu rodzajów sądów. Podstawowym celem działalności sądów administracyjnych jest kontrola prawidłowości działania administracji publicznej. Podstawowym celem działalności sądów powszechnych jest rozstrzygnięcie spraw stanowiących przedmiot sporu pomiędzy stronami, a kontrola działania administracji publicznej stanowi często jedynie kwestię incydentalną dla rozstrzygnięcia sprawy głównej³⁰.

W doktrynie wskazano również wspólne założenia kontroli nad działaniem administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne i przez sądy powszechne. Polegają one w szczególności na tym, że obydwa rodzaje organów sądowych nie działają z urzędu, ich czynności uzależnione są od zgłoszenia w przepisanej formie żądania uprawnionego podmiotu, a sama dopuszczalność kontroli w konkretnym przypadku wynika z wyraźnego umocowania ustawowego. Analizując zaangażowanie sądów powszechnych w kontrolę administracji, stwierdzono, że przybiera ona formy ingerencji bezpośredniej albo ingerencji pośredniej. Ingerencja bezpośrednia polega na tym, że sąd powszechny uprawniony jest do rozpoznawania środków zaskarżenia wobec zapadłych decyzji administracyjnych oraz spraw, które rozpoznawane są w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi i dla ich rozstrzygnięcia wiążące znaczenie mają uprzednio wydane decyzje administracyjne – zagadnienia wstępne. W tym przypadku kontrola wykonywana jest na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Ingerencja pośrednia polega na tym, że kontrola dotyczy oceny wyrażonej przez sąd w stosunku do działań administracji i aktów przez nią wy-

³⁰ A. Wróbel, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 241.

dawanych. Odmienne niż w przypadku ingerencji bezpośredniej podstawę prawną dla ingerencji pośredniej stanowią przepisy prawa cywilnego³¹.

W naszym kraju kontrola działania organów administracji publicznej wykonywana jest z zasady przez sądy administracyjne. Podstawą dla ustalenia brzmienia tej zasady jest przepis art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej”. Na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³² kontrolę taką sprawują wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny. Sądy te działają w trybie określonym ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Jednym z przypadków odstępstwa od wskazanej wyżej konstytucyjnej zasady jest kontrola nad działalnością administracji ochrony konkurencji. Właściwy w tym zakresie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem administracji publicznej (centralnym organem administracji rządowej). Kontrola działalności orzeczniczej Prezesa Urzędu, polegającej na wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów wykonywana jest jednak nie przez sąd administracyjny, ale przez sąd powszechny – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Tryb wykonywania kontroli sądowej nad działalnością orzeczniczą Prezesa Urzędu uregulowany jest w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz w przepisach k.p.c.

Zgodnie z art. 82 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów od decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w k.p.a. dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji. Pomimo że Prezes Urzędu jest w rozumieniu art. 5 §2 pkt 4 kpa ministrem (jako kierownik centralnego urzędu administracji rządowej nadzorowanego przez Prezesa Rady Ministrów), od wydanych przez niego decyzji administracyjnych nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 §3 k.p.a., ale odwołanie. Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów od decyzji wydanej przez Prezesa przysługuje natomiast odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Prezesa, który ma obowiązek niezwłocznego przekazania go wraz z aktami sprawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jeżeli jednak Prezes uzna odwołanie za słuszne, to może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić zaskarżoną decyzję w całości

³¹ P. Osowy, *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (Zarys problematyki)*, [w:] J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 268–269.

³² Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.

³³ Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

albo w części. Zawiadamia o tym stronę poprzez wysłanie jej nowej decyzji, od której stronie ponownie przysługuje odwołanie. Przed przekazaniem odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub przed zmianą lub uchyleniem swojej decyzji Prezes Urzędu może również w uzasadnionych przypadkach przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu. Przeprowadzenie przez Prezesa takich dodatkowych czynności, jeżeli powoduje nadmierne przedłużenie postępowania, nie przynosi efektu w postaci zmiany, uchylenia decyzji lub przekazania akt sprawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, to może być interpretowane jako przypadek beczynności Prezesa. W takich okolicznościach uzasadniona może być skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 §2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 479²⁹ k.p.c. odwołanie może złożyć podmiot, który był stroną w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem Urzędu. Legitymację do wniesienia odwołania ma zatem prokurator (art. 7 k.p.c.), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 14 pkt 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁴, organizacja społeczna, której zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 8 k.p.c.)³⁵. Odwołanie składa się od decyzji wydanej przez Prezesa. Dotyczy to także decyzji wydanych w imieniu Prezesa – np. przez dyrektorów delegatur Urzędu w sprawach z zakresu właściwości delegatur lub w sprawach przekazanych im do załatwienia przez Prezesa Urzędu. Odwołanie może dotyczyć zarówno rozstrzygnięcia, jak i samego uzasadnienia decyzji. Zarzuty podniesione w odwołaniu mogą dotyczyć wyłącznie rozstrzygnięcia odnoszącego się do praktyki objętej zaskarżaną decyzją. Niedopuszczalne jest zatem skuteczne podniesienie zarzutu stosowania innej praktyki monopolistycznej (ograniczającej konkurencję) niż ta, która stanowiła przedmiot żądania wniosku o wszczęcie administracyjnego postępowania antymonopolowego, rozpoznawanego w zaskarżanej decyzji³⁶. Niedopuszczalne jest również kwestionowanie w odwołaniu braku rozstrzygnięcia co do istoty sprawy³⁷. Podobnie niedopuszczalne jest kwestionowanie rozstrzygnięcia nieistniejącego (*sententia non existence*, decyzji administracyjnej nieistniejącej). Odwołanie może także dotyczyć samego uzasadnienia decyzji³⁸. Sytuacja taka zachodzi szczególnie wtedy, gdy w uzasadnieniu znajdują się treści naruszające podstawowe zasady postępowania wynikające z k.p.a. (w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), w szczególności praworządności, prawdy obiektywnej i uwzględniania słusznego interesu stron oraz jeżeli uzasadnienie narusza prawa strony, jej dobre imię lub utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej³⁹. Uwzględniając w takim przypadku odwołanie, sąd może

³⁴ tj. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.

³⁵ Szerzej na ten temat Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1807–1809.

³⁶ Wyrok SOKiK z dnia 9 czerwca 2004 r., XVII Ama 38/03, Wokanda 2005, nr 7–8, s. 102.

³⁷ Postanowienie S.A. z dnia 9 czerwca 1999 r., XVII Ama 10/98.

³⁸ Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 1994 r., III CZP 35/94, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 2, s. 111.

³⁹ Wyrok S.A. 22 czerwca 1994, XVII Amr 45/93, „Wokanda” 1995, nr 3; por Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1801 oraz cytowana tam literatura.

wykreślić fragmenty uzasadnienia zawierające zaskarżone treści albo zastąpić je nienaruszającymi prawa⁴⁰.

Odwołanie powinno być należycie opłacone i wniesione w terminie. Czteronastodniowy termin do złożenia odwołania jest terminem ustawowym, nie może ulec przedłużeniu w wyniku czynności prawnej albo orzeczenia sądu. Może zostać przywrócony, jeżeli zajdą okoliczności wskazane w art. 167 i 169 k.p.c.⁴¹. Wnoszący odwołanie może je cofnąć. W postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów możliwe jest zastosowanie przepisu art. 479¹³ k.p.c., w myśl którego sąd może uznać za niedopuszczalne cofnięcie pozwu, zrzeczenie się lub ograniczenie roszczeń, gdy okoliczności sprawy wskazują, że wymienione czynności są wynikiem niedozwolonych praktyk ograniczających konkurencję lub samodzielność przedsiębiorców albo gdy wymaga tego ochrona produkcji należytej jakości⁴².

Zgodnie z art. 479²⁸ §3 k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu powinno czynić zadość wymogom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżanej decyzji, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także powinno zawierać wniosek o zmianę decyzji w całości lub w części. W przypadku niespełnienia przez wnoszącego odwołanie wymogów formalnych Prezes Urzędu nie ma prawa odrzucić odwołania – należy to do kompetencji sądu. Prezes może natomiast stosownie zarzuty podnieść w odpowiedzi na odwołanie. W razie wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może na wniosek strony, która wniosła odwołanie wstrzymać wykonanie decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie z art. 479²⁹ §1 k.p.c. stronami w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest Prezes Urzędu oraz podmiot będący stroną w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. O posiadaniu legitymacji procesowej czynnej – uprawnieniu do występowania w konkretnym postępowaniu w charakterze strony, stanowią przepisy prawa materialnego. Legitymację procesową bierną posiada wyłącznie Prezes Urzędu. Trzeba podkreślić wyjątkowy na gruncie polskiego prawa charakter sytuacji procesowej Prezesa w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wynika on stąd, że w postępowaniu przed tym sądem Prezes Urzędu nie występuje w roli przewidywanej zazwyczaj przez prawo dla organów administracji publicznej występujących przed sądami powszechnymi – jako *stationes fisci* podejmujące czynności procesowe za Skarb Państwa w sferze *dominium*. Wyjątkowość sytuacji procesowej Prezesa Urzędu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów polega na

⁴⁰ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 297; E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, s. 270.

⁴¹ Postanowienie S.A. z 4.01.2000 r., XVII AmO 5/99.

⁴² por. T. Ereciński, *Postępowanie...*, s. 41; Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1811.

tym, że występuje on jako „działający w sferze *imperium* organ państwa, któremu została przyznana zdolność sądowa”⁴³.

Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczęte na skutek wniesionego odwołania toczy się na zasadach postępowania kontradiktoryjnego⁴⁴. Sąd nie może opierać się wyłącznie na ustaleniach dokonanych przez Prezesa Urzędu. Przeciwnie, sąd powinien osądzić sprawę „od początku” – „dokonać własnych ustaleń z powołanych dowodów, na których się opiera i omówić także dowody przeciwne”⁴⁵. Jako sąd pierwszoinstancyjny w rozumieniu k.p.c. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpatrując odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, zobowiązany jest zatem do wszechstronnego rozważenia zebranego materiału, w tym oceny wiarygodności i mocy dowodów zgodnie z art. 233 §1 k.p.c. Nie może ograniczyć się do wytknięcia mankamentów (uchybień) zaskarżonej decyzji, rozstrzygnięcie musi mieć charakter merytoryczny. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w jednym ze swoich wyroków⁴⁶, przepis art. 233 k.p.c. nakłada na sąd rozstrzygający sprawę obowiązki wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału, uwzględnienia wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, skonkretyzowania okoliczności towarzyszących przeprowadzaniu poszczególnych dowodów mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności, wskazanie jednoznacznego kryterium i argumentacji pozwalającej wyższej instancji i skarżącemu na weryfikację dokonanej oceny dowodów oraz przytoczenie w uzasadnieniu dowodów, na których sąd się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności⁴⁷.

Art. 479^{31a} k.p.c. wprowadzony w drodze ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie zmiany ustawy – kodeks postępowania cywilnego⁴⁸ ustala katalog orzeczeń, które od dnia 19 sierpnia 2004 r. mogą być wydawane przez sąd w wyniku wniesionego odwołania. Zgodnie z tym przepisem sąd odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia oraz odwołanie, które jest niedopuszczalne z innych przyczyn. Sąd odrzuca również odwołanie w sytuacji, gdy w wyznaczonym terminie nie uzupełniono braków odwołania. Sąd oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. W razie uwzględnienia odwołania sąd uchyla albo zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Od wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Powoływana już wcześniej ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. uregulowała także zagadnienie dopuszczalności kasacji w postępowaniu w sprawach z zakresu

⁴³ Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 121.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87.

⁴⁵ Wyrok S.A. w Warszawie z dnia 21 września 2006, VI Aca 142/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., nr 1, poz. 13; Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1810.

⁴⁶ Wyrok SN z dnia 17 września 1999 r. ICKN 534/99.

⁴⁷ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa...*, s. 275–276.

⁴⁸ Dz. U. nr 172, poz. 1805.

ochrony konkurencji. W poprzednim stanie prawnym, orzecznictwo nie zajmowało jednolitego stanowiska w sprawie dopuszczalności kasacji od wyroku sądu antymonopolowego, uchylającego decyzję Prezesa Urzędu. W cytowanym wyżej postanowieniu z dnia 7 października 1998 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „kasacja nie przysługuje”. Natomiast w postanowieniu z dnia 11 sierpnia 1999 r. Sąd zmienił zdanie i orzekł, że

od wyroku sądu antymonopolowego uchylającego decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kasacja jest dopuszczalna. Od postanowień sądu antymonopolowego, także kończących postępowanie kasacja nie przysługuje⁴⁹.

W aktualnym stanie prawnym od orzeczenia sądu drugiej instancji (Sądu Apelacyjnego) w sprawach z zakresu ochrony konkurencji niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia przysługuje skarga kasacyjna⁵⁰, składana do Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji. Przysługuje od wyroku oddalającego apelację oraz wyroku uwzględniającego apelację i zmieniającego wyrok sądu pierwszej instancji. Skarga kasacyjna jest niedopuszczalna wówczas, gdy sąd drugiej instancji uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji – ponieważ taki wyrok Sądu Apelacyjnego nie kończy postępowania w sprawie.

UWAGI KOŃCOWE

W Polsce proces kształtowania i doskonalenia systemu kontroli sądowej nad decyzjami administracyjnymi wydawanymi przez organy administracji publicznej w zakresie ochrony konkurencji rynkowej przebiega od początku lat 30. XX w. Szczególnie intensywnie proces ten przebiega po roku 1990 w trakcie procesów transformacji ustrojowej i gospodarczej oraz budowy w naszym kraju konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Zarówno przepisy trzech kolejno obowiązujących ustaw antymonopolowych (z lat 1990, 2000 i 2007), jak i zmiany dokonywane w przepisach k.p.c. zmierzają do stopniowego rozwoju rozwiązań normatywnych dostosowujących postępowanie w zakresie kontroli nad działalnością orzeczniczą Prezesa Urzędu realizowaną w formie decyzji administracyjnych w zakresie ochrony konkurencji do standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym.

Kontrola decyzji Prezesa Urzędu w postępowaniu sądowym ma pewne cechy szczególne, różne od typowej kontroli sądowej nad działalnością organów administracji publicznej. Przede wszystkim kontrola wykonywana jest nie przez

⁴⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 sierpnia 1999 r. I CKN 351/99 OSNC 2000/3, poz. 47.

⁵⁰ Pojęcie „skarga kasacyjna” zastąpiło pojęcie „kasacja” po nowelizacji k.p.c. dokonanej w dniu 22 grudnia 2004 r.

sąd administracyjny, ale przez sąd powszechny – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd ten prowadzi postępowanie na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.). Przedmiotem kontroli wykonywanej przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie są wszystkie przejawy zachowania Prezesa Urzędu dokonywane w szczególności w którejkolwiek ze znanych prawnych form działania administracji ale wyłącznie decyzje i niektóre postanowienia. Postępowanie przed sądem ma charakter postępowania w pierwszej instancji i realizowane jest na zasadach kontrydiktoryjności. W trakcie postępowania sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trakcie kontroli decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie bada jedynie poprawności postępowania przed Prezesem Urzędu, a jego orzeczenia nie mają charakteru kasacyjnego. Od wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów służy apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Od wyroków Sądu Apelacyjnego służy kasacja do Sądu Najwyższego.

JUDICIAL CONTROL OVER ADMINISTRATIVE DECISIONS ISSUED
BY THE PRESIDENT OF THE OFFICE FOR COMPETITION AND CONSUMER
PROTECTION REGARDING COMPETITION PROTECTION UNDER THE REGULATIONS
OF THE ACT OF 16 FEBRUARY, 2007, ON COMPETITION AND CONSUMER PROTEC-
TION

Summary. The President of the Office of Competition and Consumer Protection is the central body for the governmental authorities competent for competition and consumer protection. The President performs his duties and obligations basically by way of administrative decisions. Judicial control over decisions issued by the President of the Office is unique because it is different from typical judicial control over operations of bodies of public administration in Poland. Notably, judicial control is not performed by an administrative court but by a common court of law, the District Court of Warsaw, the Competition and Consumer Protection Court. The Court proceeds in accordance with the regulations of the Code of Civil Procedure (proceedings in cases regarding competition protection under Article 479²⁸–479³⁵ of CCP). The subject matter of judicial control does not cover all the actions performed by the President of the Office to the extent of any known and acceptable legal forms of administrative procedure but it focuses exclusively on decisions and some resolutions. Proceedings conducted before the Court are similar to those of a court of the first instance and have an adversarial approach. In the course of proceedings, the Court is obliged to hear evidence and clarify the case comprehensively. During the review of decisions issued by the President of the Office by virtue of the Act on Competition and Consumer Protection, the Competition and Consumer Protection Court does not only audit accuracy and correctness of proceedings run before the President of the Office, and the Court's judgment is not a cassation. Such judgements may be appealed to the Court of Appeal in Warsaw. Judgments of the Court of Appeal may be cassated by the Supreme Court.

Key words: Office for Competition and Consumer Protection, District Court of Warsaw, administrative decision, judicial control