

Błędy proceduralne organu w postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję a kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Charakter postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów
 1. Wątpliwości co do możliwości konwalidowania błędów proceduralnych organu przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
 2. Zarys kompetencji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- III. Wpływ błędów proceduralnych organu na orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
 1. Rys historyczny – pogląd o praktycznym braku możliwości uchylania decyzji Prezesa UOKiK z uwagi na błędy proceduralne
 2. Aktualne przepisy prawa
 3. Złagodzenie dotychczasowego stanowiska – dopuszczenie możliwości uchylenia decyzji Prezesa UOKiK z uwagi na błędy proceduralne
 4. Błędy proceduralne dotyczące postępowania dowodowego
 5. Błędy proceduralne dotyczące m.in. prawa do obrony oraz kształtu decyzji Prezesa UOKiK
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi zagadnienia dotyczącego możliwości uchylenia przez SOKiK decyzji Prezesa UOKiK z powodu błędów proceduralnych popełnionych w toku postępowania antymonopolowego. Autor, opierając się na orzecznictwie oraz poglądach przedstawicieli doktryny, podejmuje próbę wyróżnienia otwartego katalogu błędów proceduralnych, które uzasadniają uchylenie decyzji Prezesa UOKiK oraz takich, które nie stanowią do tego wystarczającej podstawy.

Słowa kluczowe: SOKiK; kompetencje SOKiK; postępowanie sądowe; błędy proceduralne; uchylenie decyzji.

JEL: K21, K40

* Radca prawny, doktor nauk ekonomicznych w dziedzinie zarządzania, współnik w kancelarii Wardyński i Wspólnicy; adres e-mail: antoni.bolecki@wardynski.com.pl., ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5329-1329>.

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie zakresu kompetencji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) w przypadku popełnienia przez Prezesa UOKiK błędów proceduralnych w toku postępowania antymonopolowego w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Głównym zagadnieniem poddanym analizie jest pytanie, jaki musi być stopień/rodzaj błędów proceduralnych popełnionych przez organ w toku postępowania, aby wydana przez niego decyzja została uchylona przez SOKiK. Poniższe rozważania będą uwzględniać charakter postępowania przed SOKiK, zmiany praktyki stosowanej przez ten sąd, a także w oparciu o orzecznictwo wskazywać rodzaje błędów, które mogą skutkować uchYLENIEM przez SOKiK decyzji Prezesa UOKiK.

II. Charakter postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1. Wątpliwości co do możliwości konwalidowania błędów proceduralnych organu przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Postępowanie antymonopolowe przed Prezesem UOKiK toczy się w oparciu o przepisy proceduralne zawarte nie tylko w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik) oraz k.p.a., ale także w k.p.c. oraz k.p.k. Natomiast postępowanie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK toczy się w oparciu o przepisy procedury cywilnej przed sądem powszechnym, którym jest SOKiK. Postępowanie przed SOKiK ma charakter hybrydowy, łączący w sobie zarówno elementy cywilnego postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i drugoinstancyjnego postępowania kontrolnego, w wyniku którego SOKiK – w ramach procedury cywilnej – decyduje o dalszym bycie zaskarżonej decyzji administracyjnej (Bernatt, 2011, s. 281–283).

Przyczyną przekazania przez ustawodawcę spraw z odwołań od decyzji Prezesa UOKiK na drogę postępowania cywilnego był zamiar poddania ich treści kontroli merytorycznej, sprawowanej przez SOKiK jako sąd powszechny, a nie wyłącznie kontroli pod kątem legalności, charakterystycznej dla sądownictwa administracyjnego. Przedmiotową merytoryczną kontrolę zapewnia możliwość wydawania orzeczeń reformatoryjnych przez SOKiK, a także Sąd Apelacyjny w Warszawie będący sądem drugiej instancji oraz – w ograniczonym zakresie – przez Sąd Najwyższy (Turliński, 2005, s. 62).

Gdyby odwołania od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony konkurencji rozpoznawane były przez sądy administracyjne, postępowanie takie miałoby typowo kasatoryjny charakter. Zgodnie bowiem z art. 145 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) sąd, w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji, nie jest w istocie uprawniony do wydania orzeczenia stricte merytorycznego¹. Działalność sądownictwa administracyjnego oparta jest bowiem na kontroli zaskarżonego aktu, a nie na zastępowaniu organu w wydawaniu decyzji (Woś, 2016, art. 145).

Innymi słowy, z założenia sąd administracyjny nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, a jedynie dokonuje oceny czy decyzja administracyjna została wydana zgodnie z prawem. Jeśli

¹ Wyjątki od tej zasady przewidują np. art. 145 § 3; art. 146 § 2 i 154 § 1 i 2 ppsa.

nie została, wówczas sprawa przekazywana jest do ponownego rozstrzygnięcia. Do 2015 roku podobnie uregulowane były kompetencje odwoławczych sądów karnych. Sądy te co do zasady samodzielnie nie przesądzały o winie oskarżonego, a jedynie oceniały czy wyrok sądu pierwszej instancji został wydany zgodnie z prawem (jeśli nie, wówczas to sąd pierwszej instancji wydawał nowy, merytoryczny wyrok).

Zgoła odmiennie funkcjonuje sądownictwo cywilne, gdzie sąd odwoławczy ma zasadniczo (oczywiście z pewnymi wyjątkami) obowiązek samodzielnego merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji, gdy wyrok sądu pierwszej instancji jest błędny (por. Kłós, 2019, art. 367).

SOKiK działa na analogicznej zasadzie, z tą jednak różnicą, że jest on sądem pierwszoinstancyjnym. Jako sąd pierwszoinstancyjny SOKiK rozpoznaje sprawę od nowa, dokonując własnych ustaleń faktycznych na podstawie własnej oceny. Zakres rozpoznania sprawy (zakres odwołania od decyzji Prezesa UOKiK) jest wyznaczony – zgodnie z art. 321 § 1 k.p.c. – zakresem żądania powoda (tzn. zakresem wniosków i zawartych w odwołaniu zarzutów). Zakresem tym związany jest SOKiK, który wyrokować może tylko co do przedmiotu, który objęty był żądaniem określonym w odwołaniu². Nie budzi przy tym zastrzeżeń, że wszystkie czynności prawidłowo przeprowadzone w postępowaniu administracyjnym przez Prezesa UOKiK pozostają w mocy.

Wątpliwości budzą natomiast sytuacje, kiedy Prezes UOKiK przeprowadził czynności nieprawidłowo, w szczególności z naruszeniem zasad postępowania administracyjnego, np. z naruszeniem prawa strony do obrony, prowadził postępowanie dowodowe z pominięciem obowiązku dojścia do prawdy obiektywnej, czy też wydał decyzję z naruszeniem art. 107 k.p.a. (określającym elementy składowe decyzji administracyjnej). Powstaje pytanie, jaki wpływ na orzeczenia SOKiK wywierają tego typu uchybienia? (por. Turliński, 2005, s. 63). Odpowiedź na to pytanie jest właściwym przedmiotem niniejszego artykułu.

Początkowo część doktryny i orzecznictwa przyjmowała, że SOKiK – jako sąd pierwszoinstancyjny – ma obowiązek pełnego naprawienia błędów Prezesa UOKiK popełnionych w postępowaniu antymonopolowym. Wynikało to z faktu, że do 30 listopada 2003 r. przepisy k.p.c. nie dawały SOKiK prawa do uchylenia decyzji Prezesa UOKiK (bliżej na ten temat w punkcie IIIa). Jednak po zmianie przepisów i nadaniu SOKiK uprawnienia do uchylenia decyzji organu taki pogląd nadal był utrzymywany (zob. Jędrejek i Orecki, 2021, art. 479(28); Weitz i Gajda-Roszczyńska, 2013, s.190–192).

Tymczasem wspomniane ujęcie oznacza, że *de facto* SOKiK ma skrajnie ograniczoną możliwość uchylenia decyzji Prezesa UOKiK, skoro wszelkie błędy organu winny być konwalidowane przez SOKiK w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Podejście takie było logiczną konsekwencją statusu SOKiK jako sądu pierwszoinstancyjnego i założenia, że odwołanie od decyzji organu to odpowiednik pozwu, który wyznacza całkowicie samodzielną sprawę cywilną, którą SOKiK powinien rozpoznać od początku w pełni samodzielnie (por. Stefańska, 2022, s. 603).

Tymczasem faktem jest, że postępowanie przed SOKiK poprzedzone jest często obszernym i długotrwałym postępowaniem administracyjnym, w trakcie którego organ przeprowadza szereg czynności (w szczególności dowodowych) w oparciu o przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, k.p.a., k.p.c., a nawet k.p.k. Teza, że prawnie irrelewantne jest to, czy organ dokonywał tychże czynności zgodnie z prawem, albowiem nawet jeśli nie, to SOKiK i tak powinien

² Por. wyr. SN z 25.05.2004 r., III SK 50/04 (OSNP 2005, nr 11, poz. 166).

dokonać własnych ustaleń faktycznych i prawnych budzi poważne wątpliwości. Prowadzi ona do wniosku, że postępowanie przed organem jest *de facto* zbyteczne, a co najmniej zbędne są rządzące nim zasady, skoro nawet jeśli zostało przeprowadzone w sposób całkowicie wadliwy, to i tak SOKiK ma obowiązek konwalidować takie wady. Taka konstatacja – przynajmniej w teorii – może powodować, że organ mając świadomość, że popełnione przez niego błędy proceduralne pozbawione są wpływu na wynik sprawy, będzie ignorował przestrzeganie zasad procedury.

2. Zarys kompetencji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Zadaniem SOKiK jest przede wszystkim merytoryczne rozpoznanie odwołania i doprowadzenie do zakończenia sprawy³. Jeśli więc w konkretnych okolicznościach sprawy takie działanie znajduje uzasadnienie, SOKiK jest zobowiązany do usunięcia ewentualnych wad zaskarżonej decyzji i wydania orzeczenia reformatoryjnego (Bernatt i Błaszczak, 2014, art. 47931a).

W związku z faktem merytorycznego orzekania przez SOKiK oraz uznaniem, że prowadzone przez niego postępowanie ma charakter pierwszoinstancyjny, SOKiK nie jest związany ustaleniami faktycznymi organu. Powinien on zatem dokonywać własnych ustaleń, na podstawie całego zgromadzonego, także przez siebie, materiału dowodowego (Flaga-Gieruszyńska, 2022, art. 47931a). Powyższe implikuje stwierdzenie, że wskazany sąd zobowiązany jest przy wydawaniu wyroku do brania pod uwagę zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c. stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy, a nie w chwili wydania decyzji.

Samo odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK jest podobne w swojej formie do pozwu (co nie oznacza, że jest ono pozwem). Powyższe wynika z faktu, iż wymagania formalne stawiane odwołaniu w art. 479²⁸ § 3 k.p.c. wykazują podobieństwo do tych stawianych pozwowi przez art. 187 k.p.c. Przedmiotem odwołania jest stwierdzenie, że dany podmiot nie popełnił naruszeń zarzuconych w decyzji organu lub że nie zasługuje na karę (lub że popełnił naruszenia w mniejszym/innym zakresie, lub też że wysokość kary jest nadmierna). Tym samym decyzja Prezesa UOKiK stanowi i wyznacza przedmiot sporu przed SOKiK (następnie sprecyzowany w odwołaniu) (Łochowski, 2019, art. 47931a).

Należy w tym miejscu wspomnieć, że problem umiejscowienia postępowania sądowego zainicjowanego odwołaniem od decyzji Prezesa UOKiK na odpowiednim szczeblu instancji budził na przestrzeni lat kontrowersje w orzecznictwie. Warto w tym kontekście przytoczyć uchwałę Sądu Najwyższego z 24 września 1993 r.⁴, w której stwierdzono, że postępowanie antymonopolowe jest jednoinstancyjne i zawiera w sobie elementy charakterystyczne dla postępowania w II instancji – „jednoinstancyjne postępowanie przed Sądem Antymonopolowym nie jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, lecz odwoławczym, zbliżonym do rewizyjnego”. Następnie w orzecznictwie zaczęło dominować z gołą odmienne zapatrywanie uznające postępowanie przed sądem antymonopolowym za pierwszoinstancyjne⁵. Zdaniem przedstawicieli takiego poglądu, postępowanie przed Prezesem UOKiK warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej, a sam sąd powszechny powinien osądzić sprawę od początku, opierając się na zasadzie kontrydiktoryjności⁶.

³ Wyr. SN z 6.02.2018 r., III SK 8/17 (LEX nr 2483657).

⁴ III CZP 92/93 (OSNC 1994, nr 2, poz. 28).

⁵ Wyr. SN z 24.10.2002 r., I CKN 1465/00 (LEX nr 75278) i cytowane tam orzeczenia; zob. wyr. TK z 12.06.2002 r., P 13/01 (OTK-A 2002, nr 4, poz. 42).

⁶ Podobnie NSA w postanowieniu z 11.02.2009 r., II GSK 749/08 (LEX nr 551408) – „W szeroko rozumianym postępowaniu związanym z ochroną konkurencji i konsumentów ustawodawca wprowadził dwie fazy postępowania, tworzące jedną całość. Pierwsza toczy się w ramach szczególnego

Taki charakter postępowania przed SOKiK został także podkreślony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 roku⁷. Trybunał wskazał, że sprawy antymonopolowe, będące sprawami cywilnymi *sensu largo*, uznaje się za sprawy pierwszoinstancyjne. Postępowanie przed Prezesem UOKiK stanowi – zdaniem Trybunału – rodzaj swoistego przedsądu, a co za tym idzie – nie można uznawać postępowania przed SOKiK za rodzaj kontroli instancyjnej *sensu stricto*.

W ww. wyroku Trybunał uznał, że nie jest zgodne z Konstytucją pozbawienie SOKiK (na mocy ówczesnego art. 479³¹ k.p.c.) prawa do uchylenia decyzji Prezesa UOKiK. W następstwie powyższego wyroku od 19 sierpnia 2004 r. ukształtował się obowiązujący do dziś katalog rozstrzygnięć, do jakich podjęcia uprawniony jest SOKiK w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK. Stosownie do art. 479^{31a} k.p.c. sąd ten może zatem:

- a) uwzględnić odwołanie i zaskarżoną decyzję albo uchylić, albo zmienić w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy;
- b) oddalić odwołanie w przypadku braku podstaw do jego uwzględnienia;
- c) odrzucić odwołanie w przypadku wniesienia go po upływie terminu, jego niedopuszczalności z innych przyczyn, a także wtedy, gdy braków odwołania nie uzupełniono w wyznaczonym terminie.

III. Wpływ błędów proceduralnych organu na orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1. Rys historyczny – pogląd o praktycznym braku możliwości uchylenia decyzji Prezesa UOKiK z uwagi na błędy proceduralne

Niniejszą część artykułu warto rozpocząć od spojrzenia na kompetencje SOKiK z perspektywy historycznej. Ustawodawca nie zawsze umożliwiał bowiem SOKiK wydanie orzeczenia uchylającego decyzję Prezesa UOKiK. Mocą ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁸ wprowadzono (z wejściem w życie od 1 kwietnia 2001 r.) w art. 479³¹ k.p.c. enumeratywny katalog rozstrzygnięć ówczesnego sądu antymonopolowego, który nie przewidywał prawa SOKiK do uchylenia decyzji Prezesa UOKiK. W uzasadnieniu do projektu ustawy, prawodawca stwierdził, że takie ukształtowanie kompetencji SOKiK: „jest konsekwencją uznania postępowania przed Sądem Antymonopolowym za postępowanie przed sądem I instancji”⁹.

Powyższe uregulowanie za niezgodne z Konstytucją RP uznał, we wspomnianym już wyroku z 12 czerwca 2002 r., Trybunał Konstytucyjny¹⁰. Postępowanie przed Trybunałem zostało zainicjowane w wyniku pytania prawnego SOKiK¹¹, w którym sąd ten słusznie zauważył, że takie ustalenie zamkniętego katalogu rozstrzygnięć budzi wątpliwości z perspektywy m.in. art. 78 Konstytucji RP. Wskazał on równocześnie na następujące błędy Prezesa UOKiK, które w jego ocenie powinny umożliwiać SOKiK uchylenie zaskarżonej przez stronę decyzji:

- nieważność postępowania;

postępowania przed Prezesem UOKiK i kończy wydaniem przez niego odpowiedniej decyzji, druga toczy się już w ramach postępowania cywilnego i kończy wydaniem wyroku przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Ta pierwsza faza postępowania stanowi w istocie «przedinstancję» sądową».

⁷ P 13/01 (OTK-A 2002, nr 4, poz. 42).

⁸ Dz. U. 2000 Nr 122, poz. 1319.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk Sejmu III kadencji nr 1996 z 6.06.2000 r.

¹⁰ Wyr. Trybunału Konstytucyjnego z 12.06.2002 r., P 13/01.

¹¹ Zadanego mocą postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z 29.08.2001 r. w sprawie XVII Ama 80/01 (niepubl.).

- brak orzeczenia o istocie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego;
- potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w części albo za pomocą środków dowodowych, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe.

W wyniku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ówczesnie obowiązującego art. 479³¹ k.p.c. uchwalony został obecnie obowiązujący art. 479^{31a} k.p.c. umożliwiający wydanie przez SOKiK orzeczenia kasatoryjnego, uchylającego decyzję Prezesa UOKiK. Mimo wyroku TK z 12 czerwca 2002 r. oraz zmiany przepisów, która w konsekwencji umożliwiła SOKiK uchylanie decyzji Prezesa UOKiK, jak się wydaje do około 2011 roku przeważała linia orzecznicza podkreślająca wyłącznie merytoryczny charakter postępowania przed SOKiK i zakładająca praktyczną niemożność uchylecia decyzji Prezesa UOKiK z powodu błędów proceduralnych popełnionych w toku postępowania administracyjnego (Turno, 2012, s. 33–47).

W wyroku z 2004 roku SN zaznaczył wprost, że celem postępowania sądowego nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego¹². Podobnie SA w Warszawie w wyroku z 2006 roku stwierdził, że „podnoszenie zarzutów naruszenia postępowania administracyjnego nie może być podnoszone przed SOKiK, który jako sąd powszechny rozpatruje sprawę od nowa, co skutkuje brakiem możliwości uchylecia decyzji zaskarżonej do tego sądu z uwagi na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego”¹³. Z kolei SOKiK zdawał się prezentować takie stanowisko jak wyrażone m.in. w wyroku z 24 lipca 2007 r.¹⁴, zgodnie z którym: „*kwestionowanie prawidłowości postępowania administracyjnego nie może być skutecznym zarzutem prowadzącym do uchylecia zaskarżonej decyzji*”. Jeszcze dalej poszedł w orzeczeniu z 2011 roku SA w Warszawie, konstatując, że: „Kontrola legalności decyzji administracyjnej należy do innych organów orzekających, nie do sądów powszechnych. Celem postępowania sądowego przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest merytoryczne rozstrzygnięcie”¹⁵.

2. Aktualne przepisy prawa

Pogląd o tym, że kompetencje SOKiK są ograniczone praktycznie do rozpoznawania zarzutów materialnych, a zarzuty proceduralne w ogóle lub jedynie w bardzo wąskim zakresie powinny być uwzględniane przez SOKiK nie opiera się na jednoznacznej podstawie prawnej. Podstawa taka została bowiem usunięta w wyniku przytaczanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r.¹⁶, zgodnie z którym art. 479³¹ k.p.c. stracił moc z dniem 30 listopada 2003 roku. Jak już wspomniano w wyniku nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 2 lipca 2004 r.¹⁷, wprowadzono nowy katalog kompetencji SOKiK poprzez dodanie na mocy art. 479^{31a} § 3 k.p.c. uprawnienia SOKiK do uchylecia decyzji Prezesa UOKiK. Obecnie zatem, pogląd ten jak się wydaje bazuje na celu i istocie postępowania przed SOKiK, którym jest: „merytoryczne rozpoznanie sporu między organem antymonopolowym a przedsiębiorcą w przedmiocie naruszenia przepisów ustawy, kwalifikacji tego naruszenia lub sankcji nałożonych z tego tytułu”¹⁸.

¹² Wyr. SN z 13.05.2004 r., III SK 44/04 (OSNP 2005, nr 9, poz. 136).

¹³ Wyr. SA w Warszawie z 20.12.2006 r., VI ACa 620/06 (niepubl.).

¹⁴ XVII AmA 84/06 (LEX nr 1898471).

¹⁵ Wyr. SA w Warszawie z 19.01.2011 r., VI ACa 1031/10 (LEX nr 818495); por. także wyr. SA w Warszawie z 26.01.2012 r., VI ACa 1002/11 (LEX nr 1238345).

¹⁶ P 13/01 (OTK-A 2002, nr 4, poz. 42).

¹⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804).

¹⁸ Wyr. SN z 19.08.2009 r., III SK 5/09 (OSNP 2011, nr 9–10, poz. 144).

Tymczasem argumenty o tym, że SOKiK ma nie tylko prawo, ale także obowiązek rozpoznania (i uwzględnienia jeśli są zasadne) zarówno zarzutów naruszenia prawa materialnego jak i procesowego znajduje poparcie w art. 479²⁸ § 3 k.p.c. W wyroku z 8 grudnia 2014 r.¹⁹ SOKiK podkreślił, że przepisy prawa (w tym w szczególności art. 479²⁸ § 3 k.p.c.) nie różnicują mocy prawnej zarzutów materialnoprawnych i procesowych, wobec czego te ostatnie jak najbardziej mogą być podstawą uchylenia decyzji Prezesa UOKiK.

W świetle ww. przepisu za nieuprawnione należy uznać różnicowanie wagi oraz charakteru danych zarzutów, jak i automatyczne wykluczanie możliwości uchylenia decyzji z powodu wad proceduralnych, skoro żadne przepisy kodeksu postępowania cywilnego takiego unormowania nie przewidują. Powyższy pogląd można rozszerzyć o tezę, że gdyby racjonalny ustawodawca chciał wprowadzić rodzaje zarzutów, które uzasadniają podjęcie przez SOKiK danej decyzji procesowej, to by tego dokonał. W przepisach kodeksu postępowania cywilnego odnajdujemy bowiem np. w art. 398³ § 1 k.p.c. (statuującym podstawy skargi kasacyjnej) rozróżnienie, jakie naruszenie prawa materialnego i procesowego jest konieczne, aby SN mógł przyjąć daną sprawę do rozpoznania²⁰. Kolejne uzasadnienie na potwierdzenie powyższej tezy znajdujemy w art. 505⁹ § 1¹ k.p.c. wprowadzającym model tzw. apelacji uproszczonej (Manowska, 2022, art. 5059). Wskazany przepis stwierdza bowiem, że apelację w tym trybie można oprzeć jedynie na zarzutach:

- a) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- b) naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy.

Powyższe oznacza, że obecnie celem apelacji w postępowaniu uproszczonym jest przede wszystkim dokonanie kontroli wyroku wydanego przez sąd I instancji, a nie ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy (Manowska, 2022, art. 5059). Przepis ten jednoznacznie wprowadza rodzaj zarzutów, jakich naruszenie powinien brać pod uwagę sąd II instancji przy wydawaniu orzeczenia. Należy zatem uznać, że skoro nie ma podobnej regulacji w zakresie postępowania z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, to nie można dokonywać obligatoryjnego rozróżnienia na rodzaj i wagę zarzutów, które mogą mieć wpływ na orzeczenie SOKiK, co automatycznie mogłoby wykluczać możliwość rozpatrywania zarzutów proceduralnych przez ten sąd.

3. Złagodzenie dotychczasowego stanowiska – dopuszczenie możliwości uchylenia decyzji Prezesa UOKiK z uwagi na błędy proceduralne

Złagodzenie zapatrywania na kompetencje SOKiK w zakresie błędów proceduralnych popełnionych przez organ w toku postępowania antymonopolowego można odnotować w wyroku SN z 19 sierpnia 2009 roku (zob. Bernatt, 2013, s. 89–99)²¹. W orzeczeniu tym SN podkreślił, że przedmiotem rozstrzygnięcia SOKiK jest decyzja Prezesa UOKiK, której uchylenie możliwe jest jedynie w przypadku takich błędów, które nie mogą być naprawione w drodze zmiany decyzji na etapie postępowania sądowego. Jednocześnie odrzucone zostało stanowisko, zgodnie z którym błędy proceduralne Prezesa UOKiK nie podlegają praktycznie żadnej kontroli. W orzeczeniu podkreślone natomiast zostało, że wydanie określonego rozstrzygnięcia powinno być uzależnione przede wszystkim od stopnia wadliwości decyzji Prezesa Urzędu.

¹⁹ XVII AmA 153/13 (LEX nr 2155795).

²⁰ Podobne uregulowania co do skargi kasacyjnej znajdujemy w art. 174 ppsa.

²¹ III SK 5/09 (OSNP 2011, nr 9–10, poz. 144).

W ww. wyroku z 19 sierpnia 2009 r. SN wskazał także wprost na następujące (na tyle istotne) wady decyzji Prezesa UOKiK, które powodują konieczność wydania orzeczenia kasatoryjnego:

- wydanie decyzji bez podstawy prawnej;
- wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa materialnego;
- wydanie decyzji skierowanej do podmiotu niebędącego stroną w sprawie;
- wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną;
- wydanie decyzji opartej na tak dużym braku niezbędnych ustaleń, który w konsekwencji uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy.

W tym samym okresie, próbując wyjaśnić zasadność poglądów o faktycznym braku możliwości uchylenia przez SOKiK decyzji Prezesa UOKiK, w jednej ze skarg kasacyjnych przedstawiono następujące zagadnienie prawne do rozpoznania przez Sąd Najwyższy: „Czy z uwagi na pierwszoinstancyjny charakter postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Sąd ten rozpoznając sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może uchylić decyzję organu antymonopolowego w przypadku stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego i/lub postępowania antymonopolowego zawartych w Ustawie?”²². Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być co do zasady pozytywna. Uznał przy tym jednak, że uchylenie decyzji z przyczyn proceduralnych musi być poprzedzone wykazaniem przez przedsiębiorcę takich uchybień, które miałyby znaczenie dyskwalifikujące wobec zaskarżonej decyzji. Chodziło o uchybienia powodujące brak możliwości wyjaśnienia sprawy w postępowaniu sądowym zainicjowanym odwołaniem, takie jak np.: naruszenie podstawy kompetencyjnej działania Prezesa UOKiK lub pogwałcenie zasad postępowania, które konstytuują jego ważność.

Z powyższych wyroków SN można wysnuć wniosek, iż fakt, że SOKiK jest sądem merytorycznym nie wyklucza uwzględniania niektórych zarzutów odnoszących się do błędów proceduralnych popełnionych w toku postępowania antymonopolowego. SOKiK musi zatem zbadać postępowanie przed Prezesem UOKiK, zwłaszcza w przypadku, gdy wskazane przez przedsiębiorcę błędy proceduralne mogły istotnie wpłynąć na merytoryczną treść zaskarżonej decyzji.

4. Błędy proceduralne dotyczące postępowania dowodowego

Kwestie dotyczące postępowania dowodowego mają doniosłe, jeśli nie podstawowe znaczenie praktyczne. Zasadniczo wyróżnić można dwa odległe od siebie stanowiska dotyczące wpływu takich błędów na decyzję Prezesa UOKiK. Z jednej strony, klasyczny pogląd z pierwszej dekady XXI wieku zakłada, że żadne błędy dowodowe nie mogą być podstawą do uchylenia decyzji Prezesa UOKiK, albowiem SOKiK jako sąd merytoryczny I instancji może i sam powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe (zob. np. Weitz, 2007, s. 145–146).

Z kolei na drugim biegunie można umieścić pogląd o tym, że SOKiK nie powinien być zmuszony do prowadzenia postępowania dowodowego w stopniu, który *de facto* oznacza, że sąd ten musi zastąpić czy też wyręczyć Prezesa UOKiK w ustaleniu szeregu faktów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy²³.

²² Zob. postanowienie SN z 29.04.2009 r., III SK 8/09 (LEX nr 1235853).

²³ Zob. np. pytanie prawne SOKiK zadane mocą postanowienia z 29.08.2001 r. w sprawie XVII Ama 80/01 (niepubl.).

W wyroku z 3 października 2013 r.²⁴ SN stwierdził, że nie każdy błąd proceduralny popełniony przez Prezesa UOKiK w toku postępowania wpływa na ocenę zasadności całego odwołania. Jako przykładowe błędy niepowodujące konieczności uchylecia decyzji Prezesa UOKiK przez SOKiK wskazał na takie, które odnoszą się do:

- a) ustaleń faktycznych,
- b) środków dowodowych,
- c) oceny dowodów.

Powyższe SN uzasadnił tym, że SOKiK uprawniony jest do uzupełnienia materiału dowodowego, a także wyciągnięcia odpowiednich wniosków z istniejącego w sprawie stanu faktycznego.

Na marginesie warto także odnotować, że w powyższym orzeczeniu SN stwierdził wprost, że zakresem kontroli w postępowaniach sądowych dotyczących ochrony konkurencji są objęte także zarzuty proceduralne odnoszące się do administracyjnego etapu postępowania²⁵. Sąd ten podzielił linię orzeczniczą akcentowaną już w sprawach dotyczących rozstrzygnięć innych niż Prezes UOKiK organów regulacyjnych, w której stwierdzono, że określone błędy proceduralne mogą powodować konieczność uchylecia decyzji prezesa danego urzędu²⁶. SN, uzasadniając swoje stanowisko, dodał, iż możliwość nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK dodatkowo wzmacnia konieczność uwzględniania przez SOKiK ewentualnych błędów popełnionych w toku postępowania administracyjnego.

Powracając do problematyki błędów w zakresie postępowania dowodowego, wskazać jednak trzeba na wyrok SN z 19 sierpnia 2009 r., w którym Sąd ten uznał, iż podstawą do uchylecia decyzji Prezesa UOKiK jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń²⁷. Można dodać, że już w 2001 roku SOKiK trafnie wskazał, że potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub za pomocą środków dowodowych, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe, może powodować konieczność uchylecia decyzji organu²⁸.

Ten ostatni pogląd należy w mojej ocenie uznać za ważny i prawidłowy. Należałoby go wzmocnić poprzez stwierdzenie, że SOKiK nie powinien uzupełniać materiału dowodowego przynajmniej wtedy, kiedy postępowanie dowodowe jest na tyle błędnie przeprowadzone, że jego konwalidacja wymagałaby przeprowadzenia go ponownie w całości lub w istotnej części albo za pomocą środków dowodowych, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe²⁹. Warto zaznaczyć, że SOKiK, w porównaniu z Prezesem UOKiK, dysponuje ograniczonymi środkami dowodowymi. Jednym z istotnych dowodów w postępowaniu przed Prezesem UOKiK są bowiem pisemne odpowiedzi na zadawane przez Prezesa UOKiK pytania. Odpowiedzi te w praktyce zawierają dużo informacji, gromadzonych w różnorodny sposób przez pracowników przedsiębiorców. Mogą to być

²⁴ III SK 67/12 (OSNP 2014, nr 5, poz. 79).

²⁵ W opinii przedstawicieli poglądów doktryny, przedmiotowy wyrok miał istotne znaczenie, zmieniając w sposób zasadniczy sytuację przedsiębiorców kwestionujących decyzje Prezesa UOKiK (zob. Kulesza, 2013).

²⁶ Wyr. SN z 21.09.2010 r., III SK 8/10 (OSNP 2012, nr 3–4, poz. 52); wyr. SN z 5.01.2011 r., III SK 34/10 (OSNP 2012, nr 7–8, poz. 104); wyr. SN z 20.01.2011 r., III SK 20/10 (LEX nr 794506); wyr. SN z 2.02.2011 r., III SK 18/10 (LEX nr 818603); wyr. SN z 7.07.2011 r., III SK 52/10 (LEX nr 1001322); wyr. SN z 24.01.2012 r., III SK 23/11 (OSNP 2013, nr 1–2, poz. 24) oraz wyr. SN z 12.04.2013 r., III SK 26/12 (OSNP 2014, nr 2, poz. 33), w którym badano prawidłowość określenia stron postępowania przed Prezesem URE.

²⁷ Wyr. SN z 19.08.2009 r., III SK 5/09 (OSNP 2011, nr 9–10, poz. 144); por. wyr. SOKiK z 11.10.2006 r., XVII Ama 70/05 (Dz.Urz.UOKiK 2007, nr 1, poz. 10); wyr. SOKiK z 11.05.2007 r., XVII Ama 96/06 (Dz. Urz. UOKiK 2007, nr 3, poz. 350).

²⁸ Zob. pytanie prawne SOKiK zadane mocą postanowienia z 29.08.2001 r. w sprawie XVII Ama 80/01 (niepubl.).

²⁹ Por. ibidem.

przykładowo zestawienia cenowe w różnych konfiguracjach, dotyczące znacznej liczby produktów i zmiennych. Tymczasem SOKiK nie ma kompetencji do zadawania przedsiębiorcom tego typu pytań. Może co najwyżej zobowiązać ich w trybie art. 248 k.p.c. do wyjawienia określonych, istniejących dokumentów, ale już nie do przygotowania zestawień informacji specjalnie na potrzeby postępowania sądowego (co wynika wprost z treści art. 248 k.p.c. i dość powszechnej interpretacji tego przepisu w taki sposób). Być może rozwiązaniem byłyby tutaj zeznania świadków na piśmie (art. 271¹ k.p.c.), co jest jednak dość wątpliwe, instytucja ta bowiem służy innym celom. Ponadto, zebranie obszernych danych wymaga współpracy wielu osób, a możliwość współpracy potencjalnych świadków przy zbieraniu takich danych w celu złożenia zeznań przez jednego lub wielu z nich wydaje się wątpliwa.

W powyższym kontekście warto omówić wyrok SOKiK z 2 grudnia 2019 r.³⁰, w którym uchylono zaskarżoną decyzję Prezesa UOKiK dotyczącą porozumienia ograniczającego konkurencję. Sąd w uzasadnieniu ww. orzeczenia uznał, że zgromadzony w toku sprawy materiał dowodowy nie może stanowić podstawy do wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa konkurencji. Wynikało to z faktu, że jednym z dowodów, na którym oparta została decyzja, była ustna analiza ekonomiczna przeprowadzona przez pracownika UOKiK wspólnie z urzędnikami prowadzącymi sprawę, która znalazła odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji. Analiza ta miała potwierdzać antykonkurencyjny charakter porozumienia zawartego przez strony. Miała także pomocniczo potwierdzać, że porozumienie nie może skorzystać z wyłączenia indywidualnego w trybie art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. SOKiK uznał, że z taką ustną analizą – na etapie przed wydaniem decyzji – nie mogły zapoznać się strony postępowania, co naruszyło ich prawo do obrony. Także sąd nie miał możliwości zweryfikowania takiej analizy i w związku z tym dokonania jej konfrontacji z innymi dowodami przedstawionymi w sprawie. SOKiK stwierdził, że takie naruszenie przepisów postępowania nie może zostać przed nim konwalidowane. Nie zostało to wyjaśnione w uzasadnieniu ww. wyroku, ale jak się wydaje SOKiK mógł mieć na względzie fakt, że środki dowodowe, którymi dysponują powodowie odwołujący się od decyzji Prezesa UOKiK mogą być niewystarczające do szczegółowej analizy rynku, i że taka analiza powinna zostać przeprowadzona przez organ w trakcie postępowania administracyjnego. Ponadto w sytuacji, w której przedsiębiorca w racjonalny sposób powołuje się na wyłączenie indywidualne, taka analiza może *de facto* stanowić istotę sprawy, a brak jej przeprowadzenia oznaczać nierozpoznanie istoty sprawy skutkujące koniecznością uchylecia decyzji administracyjnej. Wyrok SOKiK został wprawdzie uchylony na mocy wyroku Sądu Apelacyjnego z 29 kwietnia 2021 r.³¹, niemniej jednak w uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny nie odniósł się do twierdzeń SOKiK przytoczonych powyżej.

5. Błędy proceduralne dotyczące m.in. prawa do obrony oraz kształtu decyzji Prezesa UOKiK

Przenosząc powyższe rozważania na problematykę błędów proceduralnych dotyczących prawa do obrony oraz kształtu decyzji Prezesa UOKiK warto odnotować wyrok z 15 października 2012 r.³² – dotyczący wprawdzie ochrony konsumentów, ale znajdujący zastosowanie do

³⁰ XVII AmA 23/17 (LEX nr 2834490).

³¹ VII AGa 352/20 (niepubl.).

³² XVII AmA 17/11 (iKAR 2013/1).

postępowań antymonopolowych – w którym SOKiK uchylił decyzję Prezesa UOKiK z uwagi na brak jasnego sprecyzowania w jej sentencji zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, za którą została nałożona na przedsiębiorcę kara pieniężna. Sąd ten uznał, że z powyższego względu, a także faktu, iż uzasadnienie decyzji było wewnętrznie niespójne, uchylenie decyzji jest konieczne, gdyż wydanie decyzji w takiej formie uniemożliwia przedsiębiorcy sformułowanie zarzutów i odniesienie się do rozstrzygnięcia, a co za tym idzie znacząco utrudnia wniesienie odwołania. Należy uznać podejście prezentowane w przedmiotowym wyroku przez SOKiK za jak najbardziej słuszne. Argumentację sądu podbudowuje także fakt, że już wielokrotnie zarówno w orzecznictwie ETPCz, jak i SN³³ podkreślano, że sankcje za naruszenie prawa ochronnego konkurencji stanowią odpowiedzialność quasi-karną, dlatego też przy ich nakładaniu powinien być zachowany jak najwyższy standard³⁴.

Kolejnym błędem organu dostrzeżonym w orzecznictwie SN jest zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, jeżeli polega ona na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego postępowania. W wyroku SN z 3 października 2013 r.³⁵ uznano, że zmiana taka jest niedopuszczalna i nie podlega konwalidowaniu przez SOKiK. W tym kontekście warto wskazać, że zmiana zakresu postępowania antymonopolowego może mieć doniosłe skutki praktyczne, istotnie ograniczające prawo przedsiębiorcy do obrony. Będzie tak w szczególności, jeśli okaże się, że wyjaśnienia i dowody składane przez przedsiębiorcę w ramach pierwszego zakresu postępowania, stają się dla niego szkodliwe po rozszerzeniu tego zakresu.

Podobnie, zgodnie z wyrokiem SOKiK z 8 grudnia 2014 r.³⁶ za niemożliwy do konwalidacji należało uznać błąd proceduralny Prezesa UOKiK polegający na zmianie postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego poprzez rozszerzenie zakresu rynku właściwego, na którym przedsiębiorcy mieliby negatywnie oddziaływać na konkurencję³⁷. Sąd ten jednocześnie odrzucił argumentację, jakoby rozszerzenie zakresu postanowienia o wszczęciu postępowania stanowiło jego dozwolone „doprecyzowanie”, z uwagi na fakt, że za „doprecyzowanie” można uznać jedynie określenie jakiegoś zagadnienia w sposób bardziej szczegółowy³⁸. W wyroku SA w Warszawie z 14 września 2016 r.³⁹ utrzymującym powyższe orzeczenie, sąd ten podkreślił, że Prezesa UOKiK, tak samo jak inne organy administracji publicznej, obowiązuje zasada związania wydanym aktem administracyjnym (decyzją, postanowieniem). Co za tym idzie w przypadku ujawnienia nowych niezarzuconych wcześniej działań strony, wydanie decyzji obejmującej te działania możliwe jest dopiero po wydaniu nowego postanowienia o wszczęciu postępowania⁴⁰.

³³ Europejski Trybunał Praw Człowieka.

³⁴ Por. wyr. ETPCz z 24.09.1997 r. w sprawie 18996/91 *Garyfallou ABBE p. Grecji* (LEX nr 79585); dec. ETPCz z 23.03.2000 r. w sprawie 36706/97 *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd p. Grecji* (LEX nr 520369); wyr. SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10 (OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288); wyr. SA w Warszawie z 4.07.2012 r., VI ACa 202/12 (LEX nr 1238361); wyrok SN z dnia 16.04.2015 r., III SK 24/14 (LEX nr 1747354).

³⁵ III SK 67/12, OSNP 2014, nr 5, poz. 79.

³⁶ XVII AmA 153/13 (LEX nr 2155795).

³⁷ Takie samo stanowisko przedstawia m.in. SA w Warszawie w wyr. z 25.01.2017 r., VI ACa 1673/15 (LEX nr 2249976); czy też SN w wyroku z 6.02.2018 r., III SK 8/17 (LEX nr 2483657).

³⁸ W wyr. z 25.10.2017 r., III SK 38/16 (LEX nr 2435635), SN wprost dopuścił możliwość zmiany postanowienia dot. zakresu rynku właściwego tylko w sytuacji, kiedy przedmiotowa zmiana polega na doprecyzowaniu zarzutu, a nie jego rozszerzeniu. Z kolei w wyr. z 26.09.2017 r., III SK 40/16 (LEX nr 2505011) SN dopuścił dokonanie przez Prezesa UOKiK w decyzji kończącej postępowanie zmiany podstawy prawnej zarzutu, jeżeli nowy zarzut nie będzie stanowił dla przedsiębiorcy czegoś nieznanego w stosunku do tego, co było mu zarzucone w toku postępowania, jednocześnie jednak za niedopuszczalne zostało uznane rozszerzenie zakresu przedmiotowego postępowania. Szerzej na ten temat: Materna, 2018, s. 79–93.

³⁹ VI ACa 283/15 (LEX nr 2166495).

⁴⁰ Por. wyr. SOKiK w Warszawie z 23.07.2003 r., XVII AmA 94/02 (LEX nr 109753).

Przechodząc do błędów stricte związanych z naruszeniem przepisów k.p.a., w wyroku z 3 grudnia 2014 r.⁴¹ SA w Warszawie stwierdził nieprawidłowość stanowiska SOKiK w zakresie uznania, że nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości postępowania przed Prezesem UOKiK. Sąd ten zaznaczył, że nie każde uchybienie proceduralne rodzi konieczność uchylenia decyzji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego takiego obowiązku nie tworzy niezawiadomienie strony o zebraniu nowych dowodów złożonych już po zamknięciu postępowania dowodowego. Sąd ten, powołując się na orzecznictwo sądowo-administracyjne, uznał, że naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. może odnieść skutek jedynie w sytuacji, kiedy strona wykaże, że wspomniane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, np. związanych z przesłuchaniem nowego świadka w charakterze strony⁴².

Ciekawe konkluzje płyną też z wyroku SOKiK z 29 maja 2015 roku⁴³. W przedmiotowym orzeczeniu sąd uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa UOKiK w związku z faktem, iż w toku postępowania administracyjnego, na skutek którego została wydana decyzja Prezesa UOKiK, organ administracyjny, pomimo skutecznego ustanowienia pełnomocnika przez strony postępowania, nie doręczał mu żadnych pism dotyczących sprawy, czym naruszył dyspozycję art. 40 § 2 k.p.a. Problem ten był o tyle zawiły, że z uwagi na fakt, iż pełnomocnik nie wskazał swojego adresu do doręczeń, to – zdaniem sądu – wszelkie pisma powinny być mu doręczane (ze wskazaniem jego jako adresata) na adres stron. Sąd podzielił stanowisko powodów, że w związku z uznaniem przez organ za adresata pism stron postępowania, a nie ich skutecznie ustanowionego profesjonalnego pełnomocnika, zostali oni pozbawieni możliwości skutecznego korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej. Strony postępowania jako podmioty nieprofesjonalne udzielały w jego toku odpowiedzi na pisma Prezesa UOKiK, pomimo faktu, że w związku z ustanowieniem profesjonalnego pełnomocnika, to on powinien być adresatem wszelkich pism dotyczących postępowania. Jednakże, zgodnie z treścią orzeczenia, uzasadnione było pozostawanie przez strony postępowania w błędnym przekonaniu, że skoro to oni, a nie ich profesjonalny pełnomocnik, byli adresatami pisma administracyjnego, to również oni, działając w zaufaniu do organów administracji publicznej, powinni na takie pismo odpowiedzieć.

W ocenie sądu, takie działanie organu stanowiło rażące naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. wyrażającego zasadę czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania administracyjnego. SOKiK postanowił więc uchylić przedmiotową decyzję z uwagi na czas trwania naruszenia, tj. od 29 maja 2012 r. do 9 października 2012 r., a także jego wagę polegającą nie na incydentalnym pominięciu pełnomocnika jako adresata pisma administracyjnego, lecz działaniu ciągłym i trwałym. Warto nadmienić, że sąd, wydając wyrok kasacyjny, nie dokonał rozstrzygnięcia czy przedsiębiorcy dopuścili się naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w zaskarżonej decyzji.

Kolejne nawiązanie do czysto proceduralnych błędów organu powodujących uchylenie decyzji możemy znaleźć w wyroku SA w Warszawie z 2 października 2018 roku⁴⁴. W przedmiotowym orzeczeniu wskazano, że hipotetyczne wydanie decyzji w imieniu Prezesa UOKiK przez dyrektora danej delegatury UOKiK stanowiłoby naruszenie przepisów o właściwości uzasadniające uchylenie

⁴¹ VI ACa 1671/13 (LEX nr 1649342).

⁴² Por. postanowienie NSA z 22.03.2012 r., II GSK 431/12 (LEX nr 1145527).

⁴³ XVII AmA 17/13 (LEX nr 2155796).

⁴⁴ VII AGa 1161/18 (LEX nr 2644581). Wyr. ten został uchylony postanowieniem SN z 11.04.2019 r., I NSZ 1/19 (LEX nr 2644582), jednakże jego konkluzje w zakresie oceny właściwości organu do wydania decyzji nie zostały tam podważone.

decyzji, w przypadku gdy dyrektor delegatury wydałby taką decyzję bez stosownego przekazania mu sprawy przez Prezesa UOKiK⁴⁵. Powyższe oznaczałoby bowiem działanie pracownika organu bez wyraźnego upoważnienia, stanowiące na mocy art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji⁴⁶.

Na odnotowanie zasługuje także pogląd Sądu Najwyższego podkreślający, że „wskazanie w uzasadnieniu decyzji wadliwej podstawy prawnej nie stanowi wady skutkującej uchynieniem decyzji, jeżeli organ miał kompetencję do wydania decyzji o takiej treści na podstawie obowiązujących przepisów”⁴⁷.

Powyższe orzeczenia wpisują się w akcentowany w stanowiskach przedstawicieli doktryny pogląd, że uchynienia skutkujące nieważnością bądź nieistnieniem zaskarżonej decyzji powodują konieczność jej uchynienia (Łochowski, 2019).

IV. Podsumowanie

Podsumowując należy uznać, że SOKiK może i powinien dokonywać oceny zarzutów odwołania od decyzji Prezesa UOKiK wydanej w postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, odnoszących się do błędów proceduralnych organu. W zależności od wpływu takich błędów na treść skarżonej decyzji, ich rodzaju oraz wagi, a co za tym idzie – możliwości ich konwalidacji przez SOKiK mogą one prowadzić do uchynienia zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. Przy ocenie czy dany błąd proceduralny skutkuje koniecznością uchynienia decyzji, można posłużyć się katalogiem wad powodujących nieważność decyzji z art. 156 § 1 k.p.a., a także pomocniczo katalogiem wymienionym w art. 145 § 1 k.p.a. – z uwzględnieniem hybrydowego trybu postępowania przed SOKiK (zakładającego przede wszystkim jego merytoryczny charakter).

Nie powinno zatem – moim zdaniem – budzić wątpliwości, że nie każde naruszenie prawa proceduralnego przez Prezesa UOKiK oznacza automatyczne uchynienie decyzji antymonopolowej, tym bardziej, że decyzje takie mają często wielu adresatów o różnych interesach i jednocześnie mają chronić interes publiczny. Obiektywnie biorąc z pewnością nie jest pożądana sytuacja, w której choćby drobne naruszenie prawa proceduralnego powoduje uchynienie decyzji antymonopolowej. Należy wyróżnić naruszenia o małej wadze, które co do zasady takiego uchynienia nie uzasadniają i naruszenia o dużym ciężarze gatunkowym, które zasadniczo mogą stanowić podstawę do uchynienia decyzji.

Można pokusić się o stworzenie otwartego katalogu błędów proceduralnych, które uzasadniają uchynienie decyzji Prezesa UOKiK oraz takich, które nie stanowią do tego wystarczającej podstawy.

⁴⁵ Wyr. ten odnosił się do brzmienia art. 33 ust. 4 uokik w wersji uchylonej ustawą z dnia 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1667). Obecnie zakres udzielania upoważnienia dyrektorowi danej delegatury przez Prezesa UOKiK przewiduje § 2 ust. 3 załącznika pt. „Statut Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów” do zarządzenia nr 272 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.12.2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M. P. 2019, poz. 1198 z późn. zm.), zgodnie z którym Prezes Urzędu może upoważnić osoby, o których mowa w ust. 1 (w tym dyrektora delegatury Urzędu), a także innych pracowników Urzędu do dokonywania czynności prawnych i faktycznych, w określonych sprawach, w jego imieniu. Należy zatem uznać, że przy obecnym brzmieniu przepisów wydanie decyzji przez np. dyrektora delegatury bez stosownego upoważnienia, stanowiłoby wadę niepodlegającą konwalidacji w toku postępowania przed SOKiK, a co za tym idzie skutkującą koniecznością uchynienia decyzji.

⁴⁶ Por. wyr. WSA w Warszawie z 27.09.2017 r., II SA/Wa 410/17, LEX nr 2411197.

⁴⁷ Wyr. SN z 3.10.2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014, nr 5, poz. 79.

Błędy proceduralne uzasadniające uchylenie decyzji Prezesa UOKiK:

1. Błędy powodujące nieważność postępowania (156 § 1 k.p.a.):
 - a) wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości;
 - b) wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
 - c) wydanie decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (*ne bis in idem*);
 - d) wydanie decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie;
 - e) wydanie decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania, której niewykonalność ma charakter trwały;
 - f) wydanie decyzji, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą;
 - g) wydanie decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.
2. Brak orzeczenia o istocie sprawy.
3. Naruszenie podstawy kompetencyjnej działania Prezesa UOKiK.
4. Potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w części albo za pomocą środków dowodowych, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe.
5. Wydanie decyzji opartej na tak dużym braku niezbędnych ustaleń, który w konsekwencji uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez SOKiK.
6. Naruszenie prawa przedsiębiorcy do obrony.
7. Brak jasnego sprecyzowania w sentencji decyzji zakazanej praktyki, za którą została nałożona na przedsiębiorcę kara pieniężna.
8. Sformułowanie uzasadnienia decyzji Prezesa UOKiK w sposób na tyle wadliwy, że istotnie utrudnia to przedsiębiorcy sformułowanie zarzutów odwołania.
9. Zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego poprzez rozszerzenie jego zakresu.
10. Wydanie decyzji w wyniku przestępstwa.

Błędy, nadające się do konwalidowania przez SOKiK (o ile łącznie nie mają one na tyle dużego ciężaru gatunkowego, że można je zakwalifikować z punktów 4–5 powyżej):

1. Błędy dotyczące ustaleń faktycznych.
2. Błędy dotyczące nierozpoznania wniosków dowodowych.
3. Błędy dotyczące oceny dowodów.
4. Niezawiadomienie strony o zebraniu nowych dowodów złożonych już po zamknięciu postępowania dowodowego (naruszenie art. 10 § 1 k.p.a., w przypadku gdy strona nie wykaże, że wspomniane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych).
5. Wskazanie w uzasadnieniu decyzji wadliwej podstawy prawnej, jeżeli organ miał kompetencję do wydania decyzji o takiej treści.

Bibliografia

- Bernatt, M. (2011). *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bernatt, M. (2013). W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK. *Państwo i Prawo*, 3, 89–99.

- Bernatt, M. i Błaszczak, Ł. (2014). Komentarz do przepisów KPC regulujących postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* (wyd. II). C.H. Beck.
- Flaga-Gieruszyńska, K. (2022). Artykuł 479^{31a}. W: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz* (wyd. XI). C.H. Beck.
- Jędrejek, G. i Orecki, M. (2021). Artykuł 479²⁸. W: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367–505(39)*. Wolters Kluwer.
- Kłos, M. (2019). Artykuł 368. W: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 205¹–424¹²*. C.H. Beck.
- Kulesza, M. (2013). *Ważna zmiana w orzecznictwie SN – sądy mogą badać naruszenia procedury przez Prezesa UOKiK. Co do zasady*. Pozyskano z: <https://codozasady.pl/p/wazna-zmiana-w-orzecznictwie-sn-sady-moga-badac-naruszenia-procedury-przez-prezesa-uokik> (22.03.2022).
- Łochowski, M. (2019). Artykuł 479^{31a}. W: T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Komentarz. Art. 1–505³⁹* (T. I, wyd. I) C.H. Beck.
- Manowska, M. (2022). *Apelacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz. Orzecznictwo*. Wyd. V. Wolters Kluwer.
- Materna, G. (2018). Ograniczenia dopuszczalności zmiany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zakresu analizy sprawy po wszczęciu właściwego postępowania administracyjnego. *Glosa*, 4.
- Stefańska, E. (2022). Postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. W: A. Machnikowska (red.), *Postępowania odrębne. System Postępowania Cywilnego. Tom 6*. C.H. Beck.
- Turliński, A. (2005). Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie organów ochrony prawnej. W: C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Turno, B. (2012). Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Państwo i Prawo*, 10.
- Weitz, K. i Gajda-Roszczyńska, K. (2013). Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego. W: T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców. System Prawa Handlowego Tom 7*. C.H. Beck.
- Weitz, K. (2007). Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego. W: T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych. System Prawa Handlowego Tom 7*. C.H. Beck.
- Woś, T. (2016). Artykuł 145. W: H. Knysiak-Sudyka (red.), M. Romańska (red.), T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (wyd. VI). Wolters Kluwer.