

8/1/A/2005

WYROK

z dnia 31 stycznia 2005 r.

Sygn. akt SK 27/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Adam Jamróz
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 stycznia 2005 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Usług Morskich „Gdańsk-Pilot” sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 479²⁸ § 3 i art. 479³⁵ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 479²⁸ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia zamieszczenie w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości:

- a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- b) nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 479³⁵ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 sierpnia 2004 r. z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lutego 2005 r. w Dz. U. Nr 22, poz. 185.

1. W skardze konstytucyjnej z 1 grudnia 2002 r. skarżąca zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 479²⁸ § 3, art. 479³¹ § 2 oraz art. 479³⁵ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.). Zakwestionowanym przepisom zarzuciła naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które realizowane winno być – zdaniem skarżącej – w ramach co najmniej dwuinstancyjnego postępowania.

Postanowieniem z 19 marca 2003 r. (sygn. Ts 192/02) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie odnoszącym się do art. 479³¹ § 2 k.p.c. W uzasadnieniu wskazał, że ocena konstytucyjności tego przepisu była już przedmiotem orzeczenia z 12 czerwca 2002 r. (sygn. P 13/01), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 479³¹ ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego: 1) jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 oraz z art. 2 Konstytucji 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; 2) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (OTK ZU nr 4/A/2002 r., poz. 42). Skarżąca nie wniosła zażalenia na to postanowienie Trybunału Konstytucyjnego. Tak więc, jako przedmiot skargi konstytucyjnej podlegający merytorycznemu rozpoznaniu winny być w niniejszej sprawie potraktowane wyłącznie art. 479²⁸ § 3 oraz art. 479³⁵ § 2 k.p.c.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności tych przepisów, skarżąca wskazuje, że pierwszy z nich pozwala na zamieszczenie w odwołaniu od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezesa UOKiK) jedynie wniosku „o zmianę decyzji w całości lub w części”, co tym samym oznacza niedopuszczalność wnoszenia o uchylenie takiej decyzji w całości. Z kolei przepis art. 479³⁵ § 2 k.p.c. zamyka – zdaniem skarżącej – drogę do instancyjnej kontroli postanowienia wydanego na podstawie art. 479³¹ § 2 k.p.c. Jedynym środkiem odwoławczym od orzeczeń wydawanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów (dalej: sąd) jest bowiem, przewidziana w art. 479³⁵ § 2 k.p.c., kasacja od wyroku tego sądu.

2. Prokurator Generalny wyraził stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 24 listopada 2003 r. Szeroko odwołując się do uzasadnienia wskazanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., uznał obydwa zaskarżone przepisy k.p.c. za niezgodne z Konstytucją. W odniesieniu do art. 479³⁵ § 2 k.p.c. wskazał na niedopuszczalne w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji pozbawienie strony postępowania przed sądem apelacyjnego środka odwoławczego i ustanowienie kasacji jedynym środkiem zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń tego sądu. Prokurator Generalny zaakcentował przy tym konieczność zapewnienia stronie takiego środka zaskarżenia, który będzie skuteczny w tym sensie, że umożliwi merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancję taką daje zaś postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne.

W odniesieniu do zarzutu wadliwości art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Prokurator Generalny podzielił stanowisko skarżącej co do niezgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji. Natomiast art. 176 ust. 1 Konstytucji został przez tego uczestnika postępowania uznany za nieadekwatny dla weryfikacji kwestionowanego przepisu. Ponownie odwołując się do tez zawartych w uzasadnieniu cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podkreślił, że art. 479²⁸ § 3 k.p.c. stanowi jeden z wielu elementów regulacji postępowania przed sądem i koresponduje z treścią art. 479³¹ k.p.c., uznanego już przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny. Skoro zaś – zgodnie z art. 479³¹ k.p.c. – sąd nie ma możliwości orzekania kasatoryjnie w odniesieniu

do zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK, to tym samym ustawodawca nie dopuścił do zamieszczania w treści wnoszonego odwołania wniosku odpowiadającego takiej formie orzeczenia sądu. W ocenie Prokuratora Generalnego narusza to konstytucyjne prawo do sądu, pozbawia bowiem sąd instrumentu pełnej merytorycznej kontroli prawidłowości decyzji podjętej przez organ administracji publicznej.

3. W piśmie z 21 listopada 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Za zasadny uznał zarzut skarżącej dotyczący niekonstytucyjności art. 479²⁸ § 3 k.p.c., natomiast nie podzielił jej zastrzeżeń co do wadliwości art. 479³⁵ § 2 k.p.c. Zdaniem Marszałka Sejmu naruszeniem prawa do sądu jest pozbawienie możliwości wnioskowania o uchylenie decyzji w sytuacji, gdy strona nie jest zainteresowana jej zmianą w całości lub w części. W odniesieniu do zarzutów dotyczących art. 479³⁵ § 2 k.p.c. Marszałek Sejmu stwierdził, że prawo do rozpoznania kasacji przez Sąd Najwyższy nie ma charakteru konstytucyjnego, a trójinstancyjność nie należy do elementów rzetelnego postępowania sądowego, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zdaniem tego uczestnika postępowania na podkreślenie zasługuje zawarte w treści art. 78 Konstytucji zastrzeżenie, iż prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji dotyczy rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji i przysługuje w granicach określonych w ustawie. Poza tym wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji, nie odnosi się do orzeczeń sądów wydawanych w ramach kontroli postępowań prowadzonych przez inne organy. Szczególny charakter kasacji jako środka odwoławczego uzasadnia zaś ograniczenie jego wnoszenia wyłącznie do wyroków wydawanych przez sąd. W konkluzji Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 479³⁵ § 2 k.p.c. nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu, ani też konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

II

Na rozprawie 31 stycznia 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej uczyniono w niniejszej sprawie dwa przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 479²⁸ § 3 k.p.c. „Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o zmianę decyzji w całości lub w części”. Istota zarzutu kierowanego przez skarżącą pod adresem wskazanej wyżej regulacji sprowadza się do wykazania, że pominięcie w treści tego przepisu możliwości domagania się przez stronę wnoszącą odwołanie do sądu uchylenia w całości kwestionowanej decyzji Prezesa UOKiK narusza jej konstytucyjne prawo do sądu. Pozbawia bowiem możliwości uzyskania orzeczenia sądowego o charakterze kasatoryjnym w sytuacji, gdy strona nie jest zainteresowana jedynie zmianą zaskarżanej decyzji w całości lub w części. Należy zauważyć, że treść zarzutu skarżącej determinowana była również unormowaniem art. 479³¹ k.p.c., w którym ustawodawca enumeratywnie wymienił rodzaje dopuszczalnych rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd, jednakże wśród nich nie przewidział orzeczenia uwzględniającego wniesione odwołanie i prowadzącego do uchylenia w całości

zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. W związku z tym należy się zgodzić ze stanowiskiem przedstawionym przez Prokuratora Generalnego, w którym zaakcentowano, że kwestionowany przez skarżącą przepis stanowił jedynie element szerszej regulacji postępowania przed sądem. Z kolei zakwestionowany art. 479³⁵ § 2 k.p.c. przewiduje, że „Od wyroku sądu ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia”. Konsekwencją takiego unormowania jest wyłączenie możliwości wnoszenia jakichkolwiek innych – poza kasacją od wyroku Sądu – środków odwoławczych, w tym (jak w przypadku skarżącej) zażalenia na postanowienie odrzucające odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK.

2. Merytoryczną ocenę zarzutów sformułowanych wobec wskazanych wyżej unormowań trzeba poprzedzić rozważeniem konsekwencji zmian normatywnych zaistniałych już po wniesieniu skargi konstytucyjnej. Przede wszystkim przypomnieć należy wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia z 12 czerwca 2002 r. (sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), w którym za niekonstytucyjny uznany został art. 479³¹ k.p.c. Oceniając zgodność tego przepisu z Konstytucją, Trybunał dokonał bliższej analizy także innych unormowań dotyczących przebiegu postępowania przed sądem. Ograniczenie przedmiotu kontroli przeprowadzanej w tamtym postępowaniu wyłącznie do art. 479³¹ oraz art. 479³⁴ k.p.c. wykluczało jednak podjęcie wówczas wiążącego (powszechnie obowiązującego i ostatecznego) rozstrzygnięcia dotyczącego konstytucyjności innych jeszcze przepisów normujących postępowanie przed sądem.

Bezpośrednim następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r. było uchylenie z dniem 30 listopada 2003 r. art. 479³¹ k.p.c. Następnie, ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804; dalej: ustawa nowelizująca), dokonana została przez prawodawcę zmiana także innych przepisów k.p.c., dotyczących postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 1 pkt 73 tej ustawy ustanowiony został nowy art. 479^{31a}. W jego treści znalazł się przepis § 3, zgodnie z którym „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Dokonując powyższej zmiany, ustawodawca jednoznacznie umożliwił więc wydawanie przez sąd orzeczenia o charakterze kasatoryjnym, polegającego na uchyleniu w całości zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. Opisaną wyżej zmianę normatywnej towarzyszyła nowelizacja zakwestionowanego art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Zgodnie z art. 1 pkt 72 ustawy nowelizującej, art. 479²⁸ § 3 otrzymał następujące brzmienie: „Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części”. Tym samym w nowym brzmieniu tego przepisu *expressis verbis* wyrażone zostało prawo strony do wniesienia w odwołaniu o uchylenie przez sąd zaskarżanej decyzji Prezesa UOKiK. Należy jednakże zauważyć, że art. 479²⁸ § 3 k.p.c. w nowym brzmieniu wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej, a więc 5 lutego 2005 r. Oznacza to, że w dniu wydawania niniejszego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, przepis w brzmieniu zakwestionowanym przez skarżącą nie utracił jeszcze mocy obowiązującej. Ustawa nowelizująca dokonała także zmiany treści drugiego z zakwestionowanych przez skarżącą przepisów, tj. art. 479³⁵ § 2 k.p.c. Zgodnie z art. 1 pkt 75 w zw. z art. 13 tej ustawy, z dniem 19 sierpnia 2004 r. skreśleniu uległ art. 479³⁵ § 1, natomiast jego § 2 otrzymał brzmienie następujące: „Kasacja od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia”.

Już w tym miejscu należy stwierdzić, że wskazane zmiany normatywne wywoływać mogą – z punktu widzenia niniejszej skargi konstytucyjnej – dwa rodzaje skutków. Po pierwsze, wejście w życie niektórych zmian regulacji ustawowych dotyczących przebiegu postępowania przed sądem spowodowało, że powstała daleko idąca niespójność pomiędzy przepisami nowymi (znowelizowanymi) a tymi, których zmiany wejdą w życie dopiero 5 lutego 2005 r. Z oczywistych względów pogłębiać to może negatywną ocenę tych ostatnich regulacji w chwili obecnej. W kontekście analizowanej sprawy, najistotniejsze znaczenie ma porównanie zaskarżonego przepisu art. 479²⁸ § 3 k.p.c. z unormowaniem wyrażonym w nowym art. 479^{31a} § 3 k.p.c. Wykluczenie możliwości wnioskowania przez stronę we wnoszonym odwołaniu o uchylenie decyzji Prezesa UOKiK, przy jednoczesnym wyposażeniu sądu w kompetencję do wydania w sprawie orzeczenia kasatoryjnego wobec tej decyzji prowadzi do sprzeczności niedającej się pogodzić z podstawowymi zasadami postępowania przed sądem. Nie sposób przyjąć, że ustawodawca założył, iż sąd podejmować będzie rozstrzygnięcie naruszające zakaz orzekania ponad żądanie strony (art. 321 § 1 k.p.c.), bądź też, że kompetencja do orzekania kasatoryjnego będzie miała wyłącznie charakter potencjalny, wobec niedopuszczalności wnioskowania przez stronę o wydanie przez sąd orzeczenia takiej właśnie treści. Po drugie, trzeba stwierdzić, że dokonane przez ustawodawcę zmiany normatywne, w znacznym stopniu uwzględniające treść zarzutów i zastrzeżeń zgłaszanych w skardze konstytucyjnej, siłą rzeczy stanowią dodatkowe uzasadnienie i potwierdzenie tez formułowanych przez skarżącą.

Dokonane już (bądź wchodzące w życie w najbliższej przyszłości) zmiany normatywne nakazują także rozważenie celowości i niezbędności wydawania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie. W przypadku art. 479³⁵ § 2 k.p.c. nastąpiła bowiem utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis. Z kolei w odniesieniu do art. 479²⁸ § 3 k.p.c. mamy do czynienia z sytuacją – mającej nastąpić i przesądzoną co do swojej treści – zmiany tego unormowania. Pamiętać jednak należy w związku z tym o dwóch kwestiach. Pierwsza z nich wiąże się z tym, że postępowanie niniejsze zainicjowane zostało skargą konstytucyjną, a więc środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw podmiotu, którego prawa podstawowe zostały naruszone zakwestionowaną regulacją. Konstrukcja skargi konstytucyjnej w prawie polskim w znacznym stopniu zdeterminowana jest uznaniem tego środka prawnego za jedną z form inicjowania kontroli prawa (w znaczeniu przedmiotowym), niemniej w żadnym razie nie może to oznaczać pomijania jego walorów gwarancyjnych i ochronnych dla podmiotowych praw skarżącego. Z tym też wiąże się druga okoliczność, związana ze skutkami, jakie wywoływać może autorytatywne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości zaskarżonych przepisów dla skarżącego, jak i innych ich adresatów. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest możliwość zainicjowania korekty ostatecznych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnych unormowań, którą przewidział ustrojodawca w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Pamiętać należy, że przesłanką konieczną wykorzystania mechanizmów naprawczych określonych w stosownych przepisach proceduralnych jest uprzednie wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, nie zaś sama tylko utrata mocy obowiązującej przez wadliwe przepisy, na przykład wskutek dokonanej ich nowelizacji. W przypadku kontroli konstytucyjności derogowanego w chwili orzekania art. 479³⁵ § 2 k.p.c. na przeszkodzie podjęciu decyzji o umorzeniu postępowania mogłaby stać dodatkowo dyspozycja art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którą negatywną przesłanką umorzenia postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis jest stwierdzenie konieczności wydania orzeczenia z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności lub praw.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niniejszej nie zachodzi z pewnością zbędność orzekania, u której podstaw miałyby tkwić oczekiwane wejście w życie nowelizacji zaskarżonego art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Rozważenia wymaga jednakże dopuszczalność wydania merytorycznego orzeczenia w odniesieniu do drugiego z zakwestionowanych przepisów, tzn. art. 479³⁵ § 2 k.p.c., w jego brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (zob. dalej pkt 4).

3. Merytoryczną ocenę zarzutów sformułowanych przez skarżącą w odniesieniu do zakwestionowanego art. 479²⁸ § 3 k.p.c. trzeba poprzedzić odwołaniem się do wypowiedzianych już w orzecznictwie Trybunału poglądów na temat konstytucyjnoprawnej kwalifikacji przyjętego przez ustawodawcę normatywnego modelu postępowania przed sądem w jego dotychczasowym kształcie. Jak to zauważył w swoim stanowisku Prokurator Generalny, w uzasadnieniu wyroku TK z 12 czerwca 2002 r. (sygn. P 13/01) została wyrażona krytyczna ocena poszczególnych elementów tego postępowania, w tym też unormowania stanowiącego przedmiot niniejszej skargi konstytucyjnej. Z kolei w wyroku z 2 lipca 2003 r. (sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w przypadku postępowania przed sądem mamy do czynienia nie z klasycznym postępowaniem cywilnym (procesowym), ale ze specjalnym postępowaniem sądowym uruchamianym w wyniku odwołania od decyzji Prezesa UOKiK. Całość tej procedury Trybunał zakwalifikował wówczas jako typ postępowania „hybrydowego”, w którym sprawa jest na początku rozpatrywana przez organ administracji publicznej, a później – w wyniku odwołania – przez sąd. Nie jest to więc sprawa od początku do końca rozpoznawana przez kolejne instancje sądowe. Trybunał Konstytucyjny akcentował wówczas także, że w takiej sytuacji procedura sądowa musi być w odpowiedni sposób związana z procedurą uprzednio zastosowaną w tej samej sprawie przez organ administracji publicznej. Potrzebne są szczególne regulacje dokonujące odpowiednich modyfikacji w procedurze cywilnej, którą posługuje się sąd. Modyfikacje te, uwzględniające specyfikę postępowania, w którym rozstrzygnięcie w sprawie publicznej wydaje uprzednio organ administracji publicznej (w trybie szczególnego postępowania administracyjnego), a następnie jest ono weryfikowane przez sąd (w postępowaniu sądowym opartym na procedurze cywilnej), nie mogą jednakże przekraczać granic wyznaczonych treścią konstytucyjnych uprawnień jednostki wynikających z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) czy też prawa do zaskarżania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Wnoszone zgodnie z treścią art. 479²⁸ k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK inicjuje postępowanie przed sądem. W wyroku z 12 czerwca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że – biorąc pod uwagę całokształt regulacji dotyczącej tej fazy postępowania – ma ono charakter sądowego postępowania pierwszoinstancyjnego. Już w tym miejscu warto podkreślić, że odwołanie do sądu stanowi jedyną formę zaskarżenia rozstrzygnięcia podejmowanego przez Prezesa UOKiK. Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów nie przewiduje bowiem w tym zakresie zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji (art. 79 ust. 1 tej ustawy). Wprawdzie Prezes UOKiK może uchylić lub zmienić swoją decyzję w całości lub w części, jeśli uzna odwołanie wniesione do sądu za słuszne (art. 78 ust. 4 tej ustawy), niemniej nie można uznać, aby powyższa kompetencja stanowiła wystarczającą formę zapewnienia stronie środka odwoławczego od rozstrzygnięć podejmowanych przez ten organ administracji. Istota zastrzeżeń formułowanych przez skarżącą wobec art. 479²⁸ § 3 k.p.c. wiąże się z pozbawieniem strony wnoszącej odwołanie możliwości wnioskowania o uchylenie przez sąd zaskarżonej decyzji. Jak już to podkreślano, takie ukształtowanie treści

kwestionowanego przepisu stanowiło konsekwencję unormowania zawartego w art. 479³¹ k.p.c. Przepis ten w katalogu dopuszczalnych rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd nie przewidywał orzeczenia kasatoryjnego wobec zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. Wyłączenie możliwości podejmowania takiego orzeczenia zostało jednoznacznie uznane przez Trybunał Konstytucyjny za naruszające wymogi konstytucyjne. Trybunał stwierdził przy tej okazji, że za wystarczającą przyczynę pozbawienia sądu możliwości uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie może być uznany wzgląd na konieczność rozpoznawania spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów przez wyspecjalizowany organ, dysponujący możliwością szybkiego postępowania. Nawet zapewnienie ochrony konkurencji i konsumentów, jak i właściwego funkcjonowania rynku nie usprawiedliwia takiego kształtu postępowania, wręcz odwrotnie, wymaga wprowadzenia czytelnego i zgodnego ze standardami konstytucyjnymi sądowego trybu weryfikacji prawidłowości podejmowanych decyzji (zob. wyrok sygn. P 13/01). Argumentacja ta – sformułowana wobec przepisu determinującego rodzaje możliwych rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zachowała swoją aktualność także w odniesieniu do unormowania określającego dopuszczalną treść odwołania wnoszonego do tego sądu przez stronę kwestionującą decyzję Prezesa UOKiK. Należy podkreślić, że procedura sądowej kontroli tych decyzji stanowić winna właściwe urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu. Zgodnie z utrwalonym już w orzecznictwie TK poglądem, prawo to jest jednym z fundamentów państwa demokratycznego, zaś ustawodawca kształtujący warunki korzystania z niego nie ma pełnej swobody regulacyjnej. Prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale także materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16; uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94). Ochronę taką gwarantuje jednakże tylko takie ukształtowanie warunków realizacji tego prawa, które nie prowadzi do – pozbawionego należytego uzasadnienia – ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego. Ograniczenie takie stoi w opozycji do – wynikającej z unormowań konstytucyjnych – dyrektywy możliwie szerokiego ujęcia spraw objętych prawem do sądu. Z prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wynikać winna materialna i rzeczywista możliwość poszukiwania ochrony w danej sprawie, a nie tylko formalna dostępność drogi sądowej. Weryfikując kwestionowaną regulację z punktu widzenia wskazanych wyżej wymogów stwierdzić należy, że pozbawienie strony możliwości uruchomienia procedury gwarantującej pełną merytoryczną kontrolę sądową prawidłowości podejmowanych decyzji pozostaje w sprzeczności z wymogami konstytucyjnymi. Wystarczającym uzasadnieniem dla tego rodzaju zabiegu nie może być – wskazywana już wyżej – „hybrydowość” postępowania prowadzonego zarówno przed organem administracji publicznej, jak i przed sądem. Jednym z elementów konstytucyjnego prawa do sądu jest bowiem prawo do właściwej procedury przed sądem, która gwarantować ma rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy, warunkujące następnie wydanie sprawiedliwego orzeczenia. Ustawowe zawężenie przesłanek i granic rozpatrzenia sprawy przez sąd wpływa negatywnie na realizację powyższego uprawnienia. Trzeba przy tym zauważyć, że ograniczenie zgłaszanych przez stronę wniosków, zawartych w odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK, wyłącznie do żądania zmiany decyzji w całości lub w części powoduje niczym nieuzasadnione, a daleko idące, pogorszenie jej sytuacji w porównaniu do adresatów innych rozstrzygnięć administracyjnych. Należy ponownie podkreślić, że ustawodawca nie przewidział możliwości weryfikacji prawidłowości podejmowanych decyzji w trybie przepisów k.p.a., stąd wynikające z art. 479²⁸ § 3 k.p.c. wyłączenie w

istocie rzeczy dotyczy określenia dopuszczalnego zakresu jedyne go środka odwoławczego, jakim dysponuje adresat decyzji wydawanej przez Prezesa UOKiK. Okolicznością wpływającą na negatywną ocenę zaskarżanego przepisu jest również to, że ograniczenie treści wniosków formułowanych w odwołaniu od decyzji podejmowanych przez ten organ dotyczy także odwołań od rozstrzygnięć sytuujących się w sferze szeroko rozumianego prawa represyjnego, jeżeli uwzględni się (zrealizowaną w sprawie skarżącej) kompetencję Prezesa UOKiK do wydawania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej. Konsekwencją unormowania art. 479²⁸ § 3 k.p.c. staje się więc doprowadzenie do sytuacji, w której o treści takiej decyzji decyduje organ administracji w ramach jednoinstancyjnego postępowania, z ograniczoną możliwością sądowej merytorycznej weryfikacji podjętego rozstrzygnięcia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, taki mechanizm ustawowy jest nie do pogodzenia nie tylko z treścią konstytucyjnego prawa do sądu, ale także z wyrażonym w art. 78 zd. 1 Konstytucji prawem każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Konstytucyjne poręczenie instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego i decyzyjnego stanowi niewątpliwie bardzo istotne wzmocnienie prawa do sądu (zob. Z Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 91). Należy podzielić pogląd wypowiedziany w dotychczasowym orzecznictwie, że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia, pozostawionych do dyspozycji strony, musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, a w szczególności konstytucyjnej zasady prawa do sądu (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowany przez skarżącą przepis, ograniczający skuteczność przewidzianego w nim środka odwoławczego, nie wytrzymuje krytyki w świetle wskazanych wyżej kryteriów. Przyznając stronie prawo odwołania do sądu od wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji, ustawodawca nie był legitymowany do jego zawężenia w stopniu, który niweczy gwarancje rzetelnej i w pełni merytorycznej sądowej oceny takiej decyzji. Taki zaś skutek niesie ustawowe ograniczenie, wynikające z treści art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Adresat decyzji wydawanej przez Prezesa UOKiK narażony jest na ponoszenie odpowiedzialności materialnej, dla której podstawą jest rozstrzygnięcie wydane w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, bez gwarancji merytorycznej sądowej jego kontroli. Wskazane wyżej argumenty potwierdzają więc – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zastrzeżenia skarżącej odnośnie do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podziela także stanowisko Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym za nieadekwatny dla kontroli art. 479²⁸ § 3 k.p.c. uznany być winien art. 176 ust. 1 Konstytucji. W istocie bowiem przepis wyrażający zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego nie może być potraktowany jako właściwy wzorzec do weryfikacji unormowania dotyczącego przesłanek oraz zakresu środka zaskarżenia wnoszonego do sądu przez stronę będącą adresatem decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UOKiK.

4. Ocena zarzutu niekonstytucyjności art. 479³⁵ § 2 k.p.c. musi być poprzedzona stwierdzeniem – wskazywanej już wyżej – utraty mocy obowiązującej przez przepis, w brzmieniu, w jakim został zakwestionowany w skardze konstytucyjnej. Jak już podkreślano, okoliczność ta samoistnie nie powoduje jeszcze konieczności umorzenia postępowania, zwłaszcza jeśli uwzględni się dyspozycję art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumentacja skargi, mająca

potwierdzać zarzut niezgodności art. 479³⁵ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji, nie tylko nie przemawia na rzecz konieczności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w tym zakresie, ale wręcz uzasadnia stwierdzenie niedopuszczalności podjęcia takiego orzeczenia. Dla uznania legitymacji skarżącej do kwestionowania także tego przepisu k.p.c. konieczne jest potwierdzenie, czy w istocie stanowił on normatywne źródło naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej, wskazanych przez nią jako podstawa wnoszonej skargi konstytucyjnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do praw wskazywanych przez skarżącą nie można uznać, aby to właśnie z normatywnej treści art. 479³⁵ § 2 k.p.c. wynikała przyczyna bezpośredniego ich naruszenia. Konstytucyjne prawo skarżącej do sądu oraz do korzystania ze środka odwoławczego od orzeczenia wydanego w I instancji doznały uszczerbku przede wszystkim przez unormowanie art. 479²⁸ § 3 k.p.c.. To ten przepis w istocie rzeczy ograniczył pełną merytoryczną kontrolę sądową decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK. Ustawowe wyłączenie zażalenia na postanowienie sądu odrzucające wniesione odwołanie stanowiło natomiast procesową konsekwencję przyjętego w nim zawężenia zakresu wnoszonego odwołania. Należy ponadto zakwestionować zasadność odwoływania się w skardze konstytucyjnej do art. 176 ust. 1 Konstytucji, jako do przepisu mającego wyznaczać treść wymienionych wyżej konstytucyjnych praw skarżącej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano już w tym zakresie, że trzeba odróżnić z jednej strony – ogólne „prawo do sądu” i odnoszące się do niego warunki, wynikające z art. 45 Konstytucji, umiejscowionego w rozdziale II i pomyślane jako instrument gwarancji wolności i praw, a z drugiej strony – zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego określoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji i zamieszczoną w rozdziale VIII. Systematyka Konstytucji i umiejscowienie w niej tych dwóch odrębnych zasad nie jest przypadkowe i powinno być brane pod uwagę przy ustalaniu ich wykładni. Treść art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale – ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). W niniejszym przypadku, wobec przyjętego „hybrydowego” modelu postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia. W konkluzji trzeba więc uznać, że w zakresie zakwestionowanego art. 479³⁵ § 2 k.p.c. skarga konstytucyjna nie spełnia ustawowego wymogu wskazania sposobu, w jaki zaskarżone unormowanie naruszyło określone przez skarżącą konstytucyjne prawa i wolności (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Okoliczność ta zwalnia tym bardziej z obowiązku rozważenia konieczności wydawania orzeczenia dotyczącego przepisu, który (w brzmieniu obowiązującym do dnia jego nowelizacji) utracił moc obowiązującą przed podjęciem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Jak to już wcześniej podkreślono, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 479²⁸ § 3 k.p.c., potwierdzające tym samym zasadność skargi konstytucyjnej w tym zakresie, otwiera przed skarżącą możliwość skorzystania ze środków służących „sanacji konstytucyjności”, przewidzianych w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Jak to już podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie w sprawie skargi konstytucyjnej, „istota skargi stanowiącej środek kontroli konkretnej polega na tym, że jej efektem musi być – w wypadku uwzględnienia skargi – zmiana ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia praw i wolności skarżącego gwarantowanych konstytucyjnie (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Jednoznacznie skłania to do stanowiska, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawierający korzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie musi znajdować

swoją kontynuację w dalszym postępowaniu, które – poprzez użycie stosownych środków proceduralnych – powinno doprowadzić do uchylenia wydanego w jego sprawie ostatecznego orzeczenia. W ten sposób musi być interpretowana regulacja konstytucyjna określająca cechy i naturę skargi konstytucyjnej (art. 79) w powiązaniu z art. 190 ust. 4 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45). Dla analizy skutków orzeczenia wydanego w przypadku niniejszej skargi konstytucyjnej, istotne jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podkreślenie następujących okoliczności. Przede wszystkim należy zauważyć ograniczony zasięg podmiotowy oddziaływania wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Przyjęte w sentencji wyroku TK zawężenie, polegające na wyraźnym wskazaniu, że niekonstytucyjność dotyczy tego przepisu tylko w zakresie, w jakim wyłączał on możliwość zawarcia w treści odwołania wniosku o uchylenie decyzji Prezesa UOKiK w całości, powoduje, że „sanacyjne” konsekwencje wyroku TK nie obejmą wszystkich spraw, w których wniesiono odwołanie, lecz tylko te, w których odwołujący domagali się takiego właśnie rozstrzygnięcia sądu. Już to więc powoduje, że skutki orzeczenia TK nie mogą odnosić się do sytuacji, w których art. 479²⁸ § 3 k.p.c. znalazł zastosowanie w pełnym swoim brzmieniu, ale jedynie do tych przypadków, w których taki wniosek we wniesionym odwołaniu zamieszczono. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podkreślenia wymaga także specyfika unormowań podlegających kontroli w niniejszej sprawie. Mają one walor ściśle procesowy, nie zaś materialnoprawny, związany np. z podstawami prawnymi wymierzania kar finansowych w decyzji Prezesa UOKiK kwestionowanej przez odwołującego się. Jeżeli więc nawet dojdzie do wznowienia postępowania, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 4 Konstytucji, to i tak okoliczność ta nie przesądza jeszcze merytorycznej treści orzeczeń sądu, podejmowanych w sprawach odwołujących się od decyzji Prezesa UOKiK. Skutkiem wyroku TK staje się jedynie modyfikacja (poszerzenie) dopuszczalnych przesłanek sądowej kontroli prawidłowości decyzji podjętych przez Prezesa UOKiK. To zaś nie przesądza jeszcze rozstrzygnięcia, które organ ten może wydać w wykonaniu orzeczenia sądowego, na mocy którego uchyleniu podlega zaskarżona decyzja, a sprawa jest przekazana do ponownego rozpatrzenia.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03, ponieważ uważam, że brak w art. 479²⁸ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) możliwości żądania przez stronę (w jej odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów) uchylenia decyzji Prezesa UOKiK i przekazania mu sprawy do ponownego rozpatrzenia nie narusza ani art. 45 ust. 1, ani art. 78 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

Identyfikacja problemu

Błędne jest twierdzenie zawarte w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03, że art. 479²⁸ § 3 k.p.c. nie pozwala zamieścić w odwołaniu skarżącego od decyzji Prezesa UOKiK wniosku o uchylenie decyzji w całości. Taka możliwość wynika bowiem wprost ze sformułowania art. 479²⁸ § 3 k.p.c. Stanowi on, między innymi, że odwołanie może „zawierać wniosek o zmianę decyzji w całości”. Sąd na wniosek strony może więc także uchylić w całości zaskarżoną decyzję. W myśl rozwiązań przyjętych w części pierwszej, księdze pierwszej, tytule VI, dziale IVa, rozdziale 2 kodeksu postępowania cywilnego Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w zakresie sprawy objętej odwołaniem, przejmuje uprawnienia wskazanego Prezesa. W postępowaniu sądowym nie ma żadnych ograniczeń dowodowych. Sąd posiada pełne uprawnienia reformatoryjne w stosunku do zaskarżonej decyzji. Stąd może także uchylić w całości zaskarżoną decyzję, jeżeli zgodnie z wnioskiem zawartym w odwołaniu stwierdzi, że brak było wystarczających podstaw prawnych lub faktycznych do nałożenia na skarżącego określonych obowiązków lub sankcji przewidzianych w ustawie z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Żądanie przez stronę skarżącą takiego rozstrzygnięcia merytorycznego znajduje pełną podstawę w aktualnym brzmieniu art. 479²⁸ § 3 kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów – jak była już mowa – ma prawo przeprowadzenia w zaskarżonej sprawie pełnego (niczym ustawowo nieograniczonego) postępowania dowodowego. W ramach swoich uprawnień reformatoryjnych, w zależności od wniosku strony, może:

- a) uwzględnić odwołanie i uchylić w całości zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że do jej wydania nie było dostatecznych podstaw prawnych i faktycznych (takiej sytuacji dotyczy rozpoznawana przez Trybunał sprawa),
- b) zmienić decyzję w całości i inaczej orzec co do istoty sprawy,
- c) zmienić decyzję w części i orzec co do istoty sprawy,
- d) oddalić odwołanie.

Art. 479²⁸ § 3 k.p.c. nie przewiduje możliwości żądania w odwołaniu przekazania przez sąd sprawy do ponownego jej rozpoznania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z przeprowadzonej analizy wynika więc, że w rozpoznanej sprawie w istocie może być kwestionowana tylko konstytucyjność braku możliwości wydania przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów orzeczenia kasacyjnego powodującego przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Prezesa UOKiK. Art. 479²⁸ § 3 k.p.c. daje bowiem możliwość – jak była już mowa – żądania przez stronę tzw. kasacji typowej, czyli kończącej rozpatrzenie sprawy.

II

Ocena konstytucyjności braku możliwości żądania w odwołaniu przekazania sprawy do ponownego jej rozpatrzenia organowi, który wydał decyzję

Przepisy księgi pierwszej, tytułu VI, działu IVa, rozdziału 2 k.p.c. wprowadziły dla Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów obowiązek stosowania instytucji reformacji w stosunku do zaskarżonych decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Strony każdego postępowania prowadzonego w trybie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów mają prawo żądać i oczekiwać od sądu – po wniesieniu odwołania od decyzji Prezesa UOKiK – rozstrzygnięć merytorycznych.

Skarżący niezadowolony z decyzji Prezesa UOKiK ma prawo szukać „sprawiedliwości” w Sądzie Okręgowym w Warszawie – sądzie ochrony konkurencji i konsumentów.

Sam fakt odwołania wskazuje zresztą, że w sensie subiektywnym strona straciła w swojej sprawie zaufanie co do bezstronności i wiedzy fachowej Prezesa i stąd chce w miejsce rozstrzygnięcia administracyjnego uzyskać rozstrzygnięcie sądowe. Sąd nie ma żadnych ograniczeń w przeprowadzeniu pełnego postępowania dowodowego i w orzeczeniu co do istoty sprawy.

Jak już wskazano, sąd w rozpatrywanej sprawie przejmuje uprawnienia decyzyjne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Nie ma podstaw do twierdzenia, że w unormowanym w k.p.c. postępowaniu procesowym w sprawach z zakresu ochrony konkurencji naruszone zostały zasady wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Trudno byłoby bowiem przyjąć, że o tej niekonstytucyjności przesądzać ma brak – wobec aktualnie obowiązującego brzmienia zaskarżonego art. 479²⁸ § 3 k.p.c. – możliwości żądania (w odwołaniu do sądu) przekazania sprawy do ponownego jej rozpoznania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Kompetencje Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów są inne niż sądów administracyjnych. Wskazany Sąd Okręgowy nie jest uprawniony tylko do kontroli prawidłowości decyzji Prezesa UOKiK, lecz ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę, mając prawo do przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego. Tym samym może w pełni zrealizować prawo strony do żądania merytorycznego rozstrzygnięcia jej sprawy już w tym stadium postępowania.

Inaczej jest – jak wiadomo – w przypadku sądu administracyjnego, którego zadaniem jest dokonanie oceny (kontroli) legalności działalności administracji publicznej. Polski sąd administracyjny – co do zasady – nie może więc zastępować organu administracji i wydawać końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Możliwość wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych powodujących przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest traktowana jako wyłom od

zasady merytorycznego rozstrzygania spraw przez organ odwoławczy. Wiadomo bowiem, że dopuszczenie możliwości wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych powodujących przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji stwarza niebezpieczeństwo uchylania się przez organ II instancji od końcowych rozstrzygnięć, których przecież oczekuje strona, a więc może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 12 § 1 k.p.a. i art. 6 k.p.c.). Stąd jeśli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie w określonych rozwiązaniach proceduralnych możliwości uchylenia spraw i przekazania ich do ponownego rozpatrzenia, to takie wyjątkowe rozwiązania obwarowuje licznymi ustawowymi ograniczeniami. Uzasadnieniem możliwości – na określonych warunkach – uchylenia sprawy przez organ odwoławczy i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszoinstancyjnemu jest zwykle chęć zmniejszenia obciążeń organów drugoinstancyjnych związanych z ponownym przeprowadzeniem określonych czynności dowodowych. W sumie chodzi tylko o rozwiązania techniczno-proceduralne, a więc rozwiązania nie mające bezpośredniego związku ani z konstytucyjnym prawem do sądu i sprawiedliwego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ani z konstytucyjnym prawem do postępowania co najmniej dwuinstancyjnego (art. 78 Konstytucji). Tym samym art. 479²⁸ § 3 k.p.c. przez to, że nie stwarza możliwości żądania w odwołaniu przekazania sprawy do ponownego jej rozpatrzenia organowi, który wydał decyzję (pierwszoinstancyjną), nie narusza ani art. 45 ust. 1, ani art. 78 Konstytucji.

III

Zagadnienia międzyczasowe

Zaskarżony art. 479²⁸ § 3 k.p.c. koresponduje z treścią dawnego art. 479³¹ k.p.c., który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), został uznany za niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Trybunał wskazał, że art. 479³¹ k.p.c. nie stworzył dla strony należytego mechanizmu postępowania dwuinstancyjnego. Trybunał nie zajął się jednak poprawianiem rozwiązań związanych z uprawnieniami przysługującymi stronie przy wnoszeniu przez nią odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji do sądu antymonopolowego, traktując to jako sprawę związaną z „przedinstancją administracyjną”, a uznał, że zabezpieczenie praw strony powinno nastąpić przez dodanie do przysługującego jej prawa do kasacji prawa do apelacji (przyznanie stronie w postępowaniu antymonopolowym pełnego toku instancji sądowych). W tej sytuacji wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie ma bezpośredniego przełożenia na rozpatrywaną sprawę.

Dla rozpoznawanej sprawy nie ma znaczenia także ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw, która wprowadziła nowy art. 479^{31a}, w którego treści znalazł się przepis § 3, zgodnie z którym „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Przepis ten w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, przyznającego stronie dla ochrony jej praw pełen tok instancji sądowych (obok kasacji także prawo do apelacji) należy uznać za nową redakcję tego, co i tak wynika z obowiązującego aktualnie art. 479²⁸ § 3 k.p.c., czyli że sąd w ramach zmiany zaskarżonej

decyzji w całości może także ją uchylić, stwierdzając, że do jej wydania nie było dostatecznych podstaw prawnych i faktycznych. Przyjęcie interpretacji, że art. 479^{31a} § 3 wprowadził nieznane w polskim prawie, niczym nieograniczone uprawnienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania (por. ograniczenia prawa do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w art. 138 § 2 w związku z art. 136 k.p.a. oraz w art. 386 § 2 i § 4 k.p.c.) oznaczałoby, że:

1) w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, w którym wymagana jest szczególna szybkość postępowania, wprowadzono by obok pełnego toku instancji sądowych (apelacji i kasacji) mechanizm pozwalający na zwiększenie przewlekłości i tak bardzo czasochłonnego i niezwykle skomplikowanego przedsądowego postępowania administracyjnego. W konsekwencji prowadziłoby to do naruszania konstytucyjnej zasady rozpatrzenia całej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 12 § 1 k.p.a. i art. 6 k.p.c.),

2) sąd ochrony konkurencji i konsumentów mimo możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego mógłby uchylać się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Jednocześnie władza sądownicza mogłaby wydawać dla ważnego organu władzy wykonawczej „pisemne polecenia” (w uzasadnieniu wyroku uchylającego decyzję i przekazującego sprawę do ponownego rozpatrzenia) określonego załatwienia sprawy, należącej przecież do ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mogłoby to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (por. art. 10 Konstytucji).

Znowelizowany art. 479²⁸ § 3 k.p.c., który wejdzie w życie w nowym brzmieniu 5 lutego 2005 r., powinien więc być rozumiany także tylko jako nowa redakcja tego, co już wynika z aktualnie obowiązującego art. 479²⁸ k.p.c.

IV

Uwagi końcowe

Formuła zdania odrębnego pozwala na zaprezentowanie jeszcze kilku ogólniejszych refleksji wykraczających poza określony skargą zakres rozpatrywanej sprawy.

W postępowaniu związanym z ochroną konkurencji i konsumentów mieliśmy w ramach pewnej całości do czynienia z dwiema fazami postępowania: pierwsza toczyła się w ramach specjalnego postępowania administracyjnego przed Prezesem UOKiK i kończyła się wydaniem przez niego odpowiedniej decyzji, druga toczyła się już w ramach szczególnego (procesowego) postępowania cywilnego i kończyła się wydaniem wyroku przez Sąd Okręgowy – sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Procedura administracyjna mieszała się więc z opartą na odmiennych zasadach procedurą cywilną. Trudno było jednak z takiego dwuinstancyjnego postępowania hybrydowego (fazy I łącznie z fazą II) stworzyć odpowiednio zintegrowaną całość pozwalającą na sprawne rozpatrywanie spraw związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Reakcją na te trudności było stwierdzenie w powoływanym już wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P13/01, że stronie powinna być przyznana możliwość skorzystania z trzech instancji sądowych (zastosowanie apelacji od orzeczenia Sądu Okręgowego – sądu ochrony konkurencji i konsumentów i ewentualnie kasacji do Sądu Najwyższego), a postępowanie administracyjne przed Prezesem UOKiK zakończone jego decyzją powinno być traktowane tylko jako administracyjna „przedinstancja” sądowa. Zarówno w „przedinstancji”, jak i w toku wszystkich instancji

sądowych rozpatrywane sprawy zachowują swój administracyjny charakter (publicznoprawna, a nie prywatnoprawna ochrona konkurencji i konsumentów).

Uznanie, że w ramach realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w postępowaniu o ochronę konkurencji i konsumentów mieści się też prawo strony do żądania przekazania sprawy przez pierwszoinstancyjny sąd ochrony konkurencji i konsumentów do ponownego rozpatrzenia przez Prezesa UOKiK, prowadzi do rozbudowy całej procedury (w stosunku do już wprowadzonej w postępowaniu sądowym trójinstancyjności), poprzez tym razem jeszcze wzmocnienie jej hybrydowego charakteru.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01 dokonał już bardzo krytycznej oceny hybrydowych rozwiązań stosowanych w postępowaniach o ochronę konkurencji i konsumentów.

Dotychczasowe zmiany w omawianej procedurze prowadzą zarówno do dysfunkcjonalności, jak i do pogłębiającej się jej przewlekłości. Ustawodawca musi więc zupełnie na nowo uregulować całe postępowanie w publicznoprawnych sprawach związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Nowy model postępowania powinien być albo tylko specjalnym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez Prezesa UOKiK, którego decyzje powinny być kontrolowane w obowiązującym, dwuinstancyjnym systemie sądów administracyjnych, albo postępowaniem sądowym toczącym się w ramach dwuinstancyjnego sądownictwa antymonopolowego. Takie szczególne postępowania sądowe w ramach wysoce wyspecjalizowanego, odrębnego sądownictwa powinny być inicjowane przez Prezesa UOKiK mającego odpowiednio ustawowo rozbudowany i zabezpieczony status publicznoprawnego rzecznika ochrony konkurencji i konsumentów.

Z tych wszystkich względów uznałem za konieczne zgłoszenie swego zdania odrębnego.