

Warszawa, dnia 31 października 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Antymonopolowego w Warszawie,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt. P. 13/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 11 października 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Antymonopolowego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2001 r. Organ ten zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem, czy przepisy art. 479³¹ i art. 479³⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zm) w brzmieniu nadanym art. 107 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 122, poz. 1319) są zgodne z art 2 i art. 32 Konstytucji. Nadto pytanie dotyczy zgodności art. 479³¹ Kpc z art. 78 ustawy zasadniczej.

1.W ocenie Sądu Antymonopolowego budzi wątpliwości konstytucyjność art. 479³¹ z tego powodu, że wspomniany organ nie jest uprawniony do uchylania decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zdaniem Sądu, w tej sytuacji strona ma ograniczone możliwości skorzystania ze środków prawnych możliwych np. w postępowaniu administracyjnym i przed sądem I instancji

Druga wątpliwość Sądu Antymonopolowego dotyczy art. 479³⁴ Kpc, który wyłącza obowiązek zwrotu kosztów postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Według Sądu, rozwiązanie to wydaje się być sprzeczne z zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, a także z zasadą państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej).

2.Uzasadniając zgłoszone wątpliwości w odniesieniu do art. 479³¹ Kpc, Sąd Antymonopolowy twierdzi, że postępowanie w sprawach o ochronę konkurencji i konsumentów nie wyróżnia się niczym szczególnym, co przemawiałoby za prawną niedopuszczalnością uchylenia decyzji Prezesa Urzędu. Otóż z twierdzeniem tym nie można się zgodzić chociażby ze względu na

treść art. 479²⁸ –479³⁵ Kpc, które normują w sposób **szczególny postępowanie w tych sprawach**. Jest to wszakże argument formalny. Merytoryczną natomiast przesłanką ustanowienia szczególnego trybu postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, w tym także sposobu orzekania (art. 479³¹ Kpc) **jest cel ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz realizowany przez nią interes publiczny**. Celem tym jest stworzenie prawnych warunków rozwoju i ochrony konkurencji w sferze gospodarki oraz unormowanie zasad i trybu przeciwdziałania praktykom ograniczającym tę konkurencję (art. 1). Ustawa określa jednocześnie zasady ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, przed tego rodzaju praktykami, ochrony podejmowanej w interesie publiczno-prawnym. Ta ostatnia okoliczność stanowi ważny argument, przemawiający przeciwko przewlekłości postępowania sądowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Nie wymaga zaś uzasadnienia teza, że w przypadku zachowania ustawowej dopuszczalności uchylania przez Sąd Antymonopolowy decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie w tych sprawach nierzadko trwałoby dłużej. W konsekwencji, ostateczne rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem rozpoznania przez ten Sąd następowalaby później aniżeli w trybie określonym w art. 479³¹ Kpc. Jest rzeczą oczywistą, że wydłużenie okresu między datą wpływu odwołania do Sądu Antymonopolowego a datą uprawomocnienia się orzeczenia mogłoby powodować szkodę dla chronionego interesu publicznego.

Dlatego należy uznać za trafne rozwiązanie przewidziane w art. 479³¹ § 3 Kpc, który nakazuje sądowi – w wypadku uwzględnienia odwołania od decyzji – dokonanie zmiany decyzji w całości bądź w części i wydanie orzeczenia co do istoty sprawy. Pozbawione są logicznego uzasadnienia wątpliwości dotyczące tego przepisu, który ogranicza „katalog” środków prawnych przysługujących stronie w postępowaniu przed innym sądem niż Sąd Antymonopolowy i w postępowaniu administracyjnym. **Ograniczenie to jest bowiem jedną z cech postępowania przed Sądem Antymonopolowym jako sądem „specjalistycznym”**. **W przypadku braku odmienności tego postępowania należałoby zakwestionować celowość samego istnienia sądu antymonopolowego**. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów mogłyby wtedy być rozpoznawane przez sądy gospodarcze.

Głównym motywem decyzji ustawodawcy, który świadomie zrezygnował z możliwości uchylania decyzji Prezesa Urzędu przez Sąd Antymonopolowy jest przekonanie, że sąd ten posiada pogłębioną wiedzę z zakresu ustawowego przedmiotu ochrony i z tego względu powinien orzekać co do istoty sprawy. Brak możliwości uchylenia decyzji, od której zostało wniesione odwołanie, ma „wymuszać” na sądzie wydanie orzeczenia zgodnego z dyspozycją art. 479³¹ Kpc. Powinno to ograniczać społecznie niekorzystne zjawisko, jakim jest przewlekłość postępowania sądowego, w tym także postępowania antymonopolowego.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale dopuszczalne są ustawowe wyjątki od tej zasady. Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji jest postępowaniem jednoinstancyjnym, w którym Sąd Antymonopolowy orzeka w granicach odwołania wniesionego przez stronę od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z tego względu jego orzeczenia mają charakter orzeczeń wydanych przez sąd II instancji. Wynikające z powyższego faktu ograniczenia środków prawnych, przysługujących stronie w innych postępowaniach, należałoby traktować jako odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 . Odstępstwo to mieści się w granicach dyspozycji art. 78, zdanie drugie, ustawy zasadniczej. W związku z tym należałoby także oddalić wątpliwości dotyczące zgodności art. 479³¹ Kpc z art. 32 Konstytucji.

3. Wątpliwości Sądu Antymonopolowego co do zgodności z Konstytucją art. 479³⁴ Kpc również nie wydają się uzasadnione. Wymieniony przepis wprowadza kolejne odstępstwo od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, wyrażonej w art. 98 Kpc (ograniczenie „działania” tej zasady przewidują art. 100, art. 102 i art. 104 Kpc).

Wspomniane odstępstwo zostało podyktowane, moim zdaniem, potrzebą wzmocnienia ochrony interesu publicznego w postępowaniu antymonopolowym, co można uzasadnić w następujący sposób:

a) jednym z głównych zadań ustawowych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest wydawanie decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję oraz decyzji nakazującej zaniechanie jej stosowania (art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Uprawnienia Prezesa Urzędu do podejmowania tego rodzaju decyzji stanowią środek prawny

przeciwdziałający praktykom, o których mowa, a więc zapobiegający naruszaniu praw oraz interesów konsumentów i przedsiębiorców przez organizacje gospodarcze mające dominującą lub monopolistyczną pozycję na rynku;

b) szerokie rzesze konsumentów a także indywidualni przedsiębiorcy są żywotnie zainteresowani w tym, aby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejmował stosowne decyzje „antymonopolowe” dyscyplinujące wspomniane organizacje, w każdym wypadku naruszenia przez nie zakazów określonych w ustawie;

c) decyzje Prezesa Urzędu, o których mowa, mogą być poddane kontroli sądowej. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołań od nich oraz zażaleń na postanowienia Prezesa Urzędu jest Sąd Antymonopolowy;

d) **ustawodawca zapewne uznał, że brak obowiązku zwrotu kosztów postępowanie przed Sądem Antymonopolowym powinien skłaniać Prezesa Urzędu do większej aktywności w wydawaniu decyzji antymonopolowych.** W interesie ogółu konsumentów i przedsiębiorców leży bowiem skuteczne zwalczanie wszelkich praktyk monopolistycznych. **Ewentualny zaś obowiązek zwrotu kosztów procesu w razie przegrania sprawy przez Prezesa mógłby być hamulcem w podejmowaniu przez niego decyzji, których prawna weryfikacja może nastąpić w postępowaniu przed sądem antymonopolowym.**

Zwolnienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed sądem antymonopolowym można i **należy więc uzasadniać szczególnym interesem publicznym.** Ów interes przejawia się w konieczności zdecydowanego przeciwdziałania, za pomocą środków prawnych, praktykom ograniczającym konkurencję i naruszającym interesy indywidualnych konsumentów i przedsiębiorców.

Istnieje funkcjonalny związek między rozwiązaniem przewidzianym w art. 479³⁴ Kpc a konstytucyjną ochroną konkurencji oraz praw i interesów konsumentów. Związek ten uzasadnia wprowadzenie odstępstwa od „kodeksowej” zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Odstępstwo to należy uznać za dopuszczalne na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. **Sprzyja bowiem ono wzmocnieniu ochrony „praw innych osób”, do których w opiniowanym przypadku, należy zaliczyć m. innymi ogół konsumentów.** Wypada przypomnieć, że art. 76 Konstytucji

zobowiązuje władze publiczne do ochrony ich przed działaniami zagrażającymi m. in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

W konkluzji, na przedstawione pytania Sądu Antymonopolowego należałoby odpowiedzieć, że art. 479³¹ ani art. 479³⁴ Kpc nie naruszają postanowień art. 2, art. 32 i art. 78 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko