

WYROK
z dnia 12 czerwca 2002 r.
Sygn. akt P 13/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marian Grzybowski
Marek Safjan – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 czerwca 2002 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 479³¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), w brzmieniu zmienionym przez art. 107 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji,
- 2) art. 479³⁴ ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

o r z e k a:

I

1. Art. 479³¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego:

1) jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 oraz z 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;

2) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 479³⁴ ustawy wymienionej w punkcie 1:

1) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyłącza możliwość żądania zwrotu kosztów postępowania przez stronę wygrywającą postępowanie przed Sądem Antymonopolowym;

2) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 764.

Przepisy ustawy wskazane w punkcie I 1 a) tracą moc z dniem 30 listopada 2003 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy w postanowieniu z 29 sierpnia 2001 r. (sygn. XVII Ama 80/01) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:

1) Czy art. 479³¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu wprowadzonym art. 107 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

2) Czy art. 479³⁴ k.p.c., w brzmieniu wprowadzonym art. 107 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Powyższą wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów sąd powziął w związku z toczącą się przed nim sprawą z odwołania Zakładów Ceramiki Budowlanej Spółka z o.o. w Hadykówce od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 4 kwietnia 2001 r. (nr 11/2001) w przedmiocie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

Odnosnie pierwszego z zakwestionowanych przepisów (art. 479³¹ k.p.c) wątpliwości pytającego sądu wynikają z faktu, że przepis ten – określając zamknięty katalog rozstrzygnięć jakie może podjąć Sąd Antymonopolowy – nie przewiduje możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. Dotyczy to wszystkich sytuacji, w tym przypadków nieważności postępowania, nieorzeczenia o istocie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w części albo przy pomocy środków dowodowych, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe. Konsekwencją art. 479³¹ k.p.c. może być zatem sytuacja, w której wyrok Sądu Antymonopolowego (wydany np. po stwierdzeniu nieważności postępowania lub nieorzeczenia o istocie wniosku) będzie miał w istocie charakter taki jak rozstrzygnięcie pierwszej instancji, a strona będzie miała jedynie możliwość jego zaskarżenia kasacją do Sądu Najwyższego. Taka regulacja, zdaniem pytającego sądu, ogranicza prawo strony do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Pytający sąd podkreśla ponadto, że na gruncie kodeksu postępowania cywilnego istnieje możliwość zarówno uchylenia przez sąd odwoławczy zaskarżonych wyroków (art. 386 § 2, 3 i 4 oraz art. 393¹³ § 1), jak i możliwość uchylenia przez sąd zaskarżonych decyzji administracyjnych wydanych w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁵³ § 2), telekomunikacji (art. 479⁶⁴ § 2) i transportu kolejowego (art. 479⁷⁵ § 2), a więc w sprawach należących, podobnie jak sprawy z zakresu ochrony konkurencji, do kategorii spraw gospodarczych. Stopień odmienności spraw z zakresu ochrony konkurencji nie uzasadnia, zdaniem pytającego sądu, tak daleko idącego odstępstwa od zasad ogólnych. Tym samym zakwestionowana regulacja budzi wątpliwość co do zgodności z zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także ogólną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Odnosnie drugiego z zakwestionowanych przepisów (479³⁴ k.p.c.) wątpliwości pytającego sądu wynikają z faktu, że przepis ten wprowadza ewidentną nierówność stron w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym, zwalniając Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od obowiązku zwrotu kosztów procesu. Stanowi to odstępstwo od zasady, iż strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi (na jego żądanie) koszty procesu (art. 98 k.p.c.). Sąd pytający podkreśla, że choć strona skarżąca decyzję Prezesa UOKiK pozbawiona jest możliwości uzyskania zwrotu kosztów postępowania, to na niej

cięży taki obowiązek w przypadku przegrania sprawy. Tym samym zakwestionowany przepis narusza zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 1 lutego 2002 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 479³¹ k.p.c, w brzmieniu ustalonym przez art. 107 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji;

2) art. 479³⁴ k.p.c, w brzmieniu ustalonym przez art. 107 ustawy wymienionej w pkt. 1, jest niezgodny – w zakresie, w jakim wyłącza obowiązek zwrotu kosztów postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – z art. 32 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacja zawarta w art. 479³¹ k.p.c. nie kształtuje bezpośrednio sytuacji prawnej obywateli ani innych podmiotów i tym samym nie można jej odnosić wprost do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Nie może być bowiem uznana za przejaw nierówności wobec prawa okoliczność, że kasatoryjne rozstrzygnięcie Sądu Antymonopolowego jest dopuszczalne w postępowaniach z zakresu energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego, podczas gdy w postępowaniu z zakresu ochrony konkurencji sąd ten może, uwzględniając odwołanie, orzec tylko reformatorycznie. Należy mieć na uwadze, że specyfika pierwszego rodzaju postępowań wymaga istnienia możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji przez Sąd Antymonopolowy. Tymczasem w sprawach z zakresu ochrony konkurencji z istoty i celu działania Prezesa UOKiK wynika konieczność odmiennego zakresu sądowej kontroli, ograniczonej jedynie, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, do możliwości skorygowania decyzji. “Nie zachodzi tu zatem zróżnicowanie sytuacji jakiejś kategorii podmiotów ze względu na ich cechę szczególną, lecz racjonalne zróżnicowanie procedur dla potrzeb różnych kategorii spraw gospodarczych”.

W opinii Prokuratora Generalnego art. 479³¹ k.p.c. nie jest również sprzeczny z art. 78 Konstytucji. Od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do Sądu Antymonopolowego, zaś od wyroku tego sądu kasacja do Sądu Najwyższego, i to w szerszym zakresie, bo niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 479³⁵ § 2 k.p.c). Jest zatem spełniony wymóg zapewnienia zaskarżalności orzeczenia zapadłego w pierwszej instancji, także w tych wypadkach, gdy orzeczenie Sądu Antymonopolowego w istocie ma charakter orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego za bezpodstawny należy również uznać zarzut naruszenia przez art. 479³¹ k.p.c. zasady państwa prawnego, ponieważ pytający sąd wiąże ten zarzut z naruszeniem art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznaje natomiast za uzasadniony zarzut niezgodności art. 479³⁴ k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza on obowiązek zwrotu kosztów postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten prowadzi do zróżnicowania stron postępowania przed Sądem Antymonopolowym, w zakresie przyznania im roszczenia o zwrot kosztów procesowych, w zależności od tego, która ze stron jest stroną przegrywającą. Prowadzi także do nieuzasadnionego uprzywilejowania Prezesa UOKiK jako strony procesu, gdyż bez względu na to, czy sprawę wygra, czy przegra nigdy nie ponosi kosztów procesowych. Zróżnicowanie to nie ma charakteru relewantnego, gdyż waga interesu, któremu ewentualnie miałyby służyć – zmniejszenie wydatków budżetu państwa – nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone – interesy majątkowe drugiej strony oraz faktyczna dostępność drogi sądowej. Za takim zróżnicowaniem nie przemawiają też żadne inne wartości konstytucyjne.

W opinii Prokuratora Generalnego rozpatrywanie zarzutu sprzeczności art. 479³⁴ k.p.c. z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest zbędne z uwagi na

oczywistą sprzeczność zakwestionowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 czerwca 2002 r. przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie zgodności art. 479³¹ k.p.c. i art. 479³⁴ k.p.c., uznając, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 78 Konstytucji.

Przesłanką ustanowienia szczególnego trybu postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, w tym także sposobu orzekania (art. 479³¹ k.p.c.), 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 konkurencję. Ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów przed tego rodzaju praktykami podejmowana jest w interesie publicznym. Podstawowym motywem ustawodawcy, który świadomie zrezygnował z możliwości uchylecia decyzji Prezesa UOKiK przez Sąd Antymonopolowy, było przekonanie, że sąd powinien orzekać co do istoty sprawy, co w konsekwencji miało ograniczyć społecznie niekorzystne zjawisko, jakim jest przewlekłość postępowania sądowego.

Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji jest postępowaniem w pewnym sensie jednoinstancyjnym, a wynikające z powyższego faktu ograniczenie środków prawnych przysługujących stronie na tle innych postępowań można traktować jako odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, tj. prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Jednak odstępstwo to mieści się w granicach dyspozycji art. 78 Konstytucji, stanowi ustawowy wyjątek od tej zasady.

Art. 479³¹ k.p.c. nie wprowadza żadnego zróżnicowania sytuacji podmiotów, których sprawy rozpoznawane są przez Sąd Antymonopolowy, dlatego też należałoby oddalić wątpliwości co do jego zgodności z art. 32 Konstytucji.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów będących stronami postępowania przed Sądem Antymonopolowym wprowadza art. 479³⁴ k.p.c., zwalniający Prezesa UOKiK z obowiązku zwrotu kosztów postępowania. Ma jednak na celu wzmocnienie ochrony interesu publicznego w postępowaniu antymonopolowym. Ustawodawca uznał także, że brak obowiązku zwrotu kosztów postępowania powinien skłaniać Prezesa UOKiK do większej aktywności. W interesie ogółu leży bowiem skuteczne zwalczanie wszelkich praktyk ograniczających konkurencję i naruszających interesy konsumentów i przedsiębiorców. Istnieje zatem związek między rozwiązaniem przewidzianym w art. 479³⁴ k.p.c. a art. 76 Konstytucji zobowiązującym władze publiczne do ochrony konsumentów przed zagrażającymi im działaniami w tym przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Odstępstwo od kodeksowej zasady odpowiedzialności za wynik procesu należy uznać za dopuszczalne, gdyż sprzyja ono w tym wypadku wzmocnieniu ochrony praw innych osób, tj. m.in. ogółu konsumentów.

II

Na rozprawie 12 czerwca 2002 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Przedstawiciel pytającego sądu opowiedział się za tym, aby postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji było dwuinstancyjne i aby istniało odwołanie w kształcie obecnej apelacji cywilnej. Wówczas część zarzutów byłaby nieaktualna mielibyśmy bowiem do czynienia z przed instancją administracyjną i dwuinstancyjnością w ramach postępowania sądowego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarówno w dotychczasowym orzecznictwie, jak i piśmiennictwie panuje zgoda co do szczególnego charakteru postępowania przed Sądem Antymonopolowym (por. np. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 348). Sąd ten, będący wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie, rozpoznaje odwołania od decyzji oraz zażalenia od postanowień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Należy podkreślić, iż podobnie, choć nie identycznie, zostały ukształtowane toczące się przed tym sądem postępowania: z zakresu regulacji energetyki dotyczące odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 479⁴⁶ i n. k.p.c.), z zakresu regulacji telekomunikacji dotyczące odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (art. 479⁵⁷ i n. k.p.c.) oraz w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego dotyczące odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (art. 479⁶⁸ i n. k.p.c.).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.) Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Podstawowym instrumentem realizacji zadań nałożonych przez ustawę jest wydawanie przez Prezesa UOKiK decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, koncentracji lub podziału przedsiębiorców oraz decyzji w sprawach kar pieniężnych (art. 26 pkt 2 ustawy). Postępowanie przed Prezesem UOKiK może mieć dwojaki charakter – postępowania wyjaśniającego bądź antymonopolowego (art. 42 ust. 1 ustawy), przy czym pierwsze może poprzedzać wszczęcie postępowania antymonopolowego. To ostatnie może być wszczęte bądź na wniosek, bądź z urzędu. W toku postępowania dopuszczalne jest przeprowadzenie rozprawy, w trakcie której możliwe jest przesłuchanie strony, świadków oraz zasięgnięcie opinii biegłych (art. 55). Postępowanie przed Prezesem UOKiK uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter szczególny, jednak nie uzasadnia uznania go za organ sądowy i w konsekwencji – postępowanie jakie toczy się przed nim – za postępowanie sądowe. W literaturze bywa ono określane jako “obligatoryjne postępowanie przedsądowe” (tak na gruncie przepisów o postępowaniu antymonopolowym: J. Broł [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1997, s. 171).

Od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu przysługuje odwołanie do Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia (art. 78 ust. 1). Postępowanie przed Sądem Antymonopolowym toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych (art. 78 ust. 2). Prezes UOKiK może uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, jeśli uzna odwołanie za słuszne. Wówczas nie przekazuje akt sądowi. Od nowej decyzji również jednak przysługuje odwołanie (art. 78 ust. 4). Prezes może też w uzasadnionych przypadkach przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu przed przekazaniem odwołania do Sądu Antymonopolowego (art. 78 ust. 5).

Z uwagi na szczególny tryb odwoławczy, w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, jak również przed Sądem Antymonopolowym, nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o odwołaniu od decyzji administracyjnych. Zatem co do orzeczeń tego sądu dotyczących rozstrzygnięć Prezesa UOKiK w postaci decyzji administracyjnych w rachubę wchodzi jedynie stosowanie obok przepisów k.p.c. regulujących postępowanie w sprawach gospodarczych wprost bądź odpowiednio przepisów ogólnych tego ostatniego kodeksu (por. J. Broł [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego...*, s. 170). Nie ulega wątpliwości, że regulacje zawarte w rozdziale II działu IVa tytułu VII k.p.c.

stanowią *lex specialis* w stosunku do kodeksowych norm ogólnych. Nie uzasadnia to jednak poglądu, iż te ostatnie w ogóle nie znajdują zastosowania.

Umieszczenie przepisów dotyczących postępowania przed Sądem Antymonopolowym w ramach k.p.c. oznacza, iż sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa UOKiK są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym, *sensu largo* (por. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, zob. też postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC nr 3/2000, poz. 47, w piśmiennictwie: Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo z. 4/2002, s. 46). Dopiero zakończenie postępowania przed Prezesem UOKiK powoduje dopuszczalność drogi sądowej przed tym sądem (por. np. przyt. wyżej postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r.). Odwołania do tego sądu w piśmiennictwie zgodnie uznaje się za instytucjonalnie odpowiadające pozwom w ogólnym postępowaniu cywilnym, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż wymogi formalne co do odwołań określone w art. 479²⁸ § 3 są zbliżone do wymogów pozwu z art. 187 k.p.c. (zob. np. J. Gudowski [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejowska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, wyd. 3, Warszawa 2001, s. 959; co do charakteru postępowania: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *op.cit.*, s. 349). Zarówno w dotychczasowej literaturze, jak i orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym Sąd Antymonopolowy rozpatruje odwołania jako sąd pierwszej instancji (por. np. wyrok SN z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP nr 5/1992, poz. 87). Jednym z argumentów na poparcie tej tezy jest treść art. 479³⁵ § 1 k.p.c., zgodnie z którym w postępowaniu tym stosuje się nie wprost, ale odpowiednio, przepisy art. 387 i 388 k.p.c., które dotyczą orzekania w drugiej instancji (postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC nr 3/2000, poz. 47). Nie bez racji podnosi się, że odesłanie takie byłoby niecelowe, jeśliby uznać, iż Sąd Antymonopolowy orzeka jako sąd drugiej instancji. Odesłanie o stosowaniu ich “odpowiednio” oznacza, iż zgodnie z ogólnymi regułami wykładni pozostałe przepisy o postępowaniu apelacyjnym nie znajdują w tym przypadku zastosowania. Tym samym pozostałych przepisów części ogólnej kodeksu postępowania cywilnego o orzekaniu w drugiej instancji nie stosuje się w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym rozpatrującym odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK.

Niezależnie od tego, że w przypadku wzruszenia decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK chodzi o odwołanie do Sądu Antymonopolowego, nie ulega wątpliwości, że nie jest to mechanizm instancyjnej kontroli *sensu stricte*. W postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym mamy do czynienia z rozpatrzeniem sprawy w pierwszej instancji sądowej, od której co do zasady wobec wskazanego już brzmienia przepisów k.p.c. nie przysługuje apelacja. W postępowaniu odwoławczym przed Sądem Antymonopolowym Prezes UOKiK jest jego stroną (tak np. J. Brol [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego...*, s. 172), co w uznaniu Trybunału przesądza o tym, iż Sąd Antymonopolowy rozpatruje sprawę w sądowym postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Za wyjątek uznaje się przepis art. 479⁴² k.p.c., który wyraźnie stanowi o dopuszczalności kasacji od orzeczenia w sprawie uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolony wydany w drugiej instancji. Na tej podstawie w doktrynie formułuje się pogląd o tym, że od orzeczenia Sądu Antymonopolowego w sprawie niedozwolonych postanowień wzorca umowy przysługuje apelacja (J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *op.cit.*, s. 352, podobnie – jak się zdaje – E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 359; H. Ciepla [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Suplement do tomu II*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 20). Należy jednak zaznaczyć, iż poza postępowaniem o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolony niedopuszczalność apelacji od orzeczeń tego sądu w innych sprawach nie jest kwestionowana. Treść art. 479⁴² k.p.c. potwierdza jedynie tezę, iż co do zasady od orzeczeń Sądu Antymonopolowego nie przysługuje zwyczajny, apelacyjny środek zaskarżenia. Należy

pamiętać o tym, iż w ramach postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone nie przewiduje się wydania warunkującej wniesienie pozwu decyzji przez Prezesa UOKiK. Stąd konieczne było na gruncie art. 176 Konstytucji stworzenie mechanizmu odwoławczego od orzeczeń tego sądu wydanych w pierwszej instancji.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż ustawodawca regulując kształt postępowania w sprawach ochrony konkurencji nie wprowadził zwyczajnego środka odwoławczego od pierwszoinstancyjnego orzeczenia Sądu Antymonopolowego do sądu wyższej instancji.

Szczególny charakter przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania polega również na tym, że od orzeczenia Sądu Antymonopolowego wydanego w pierwszej instancji przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego (art. 479³⁵ § 2 k.p.c.), co *prima facie* może prowadzić do wniosku o tym, iż mechanizm taki pozostaje w zgodzie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Trybunał podziela pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r., SK 11/99(OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), iż “konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi 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 wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”. W orzeczeniu tym wskazano, że “statuując w zd. 1 art. 78 Konstytucji prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym, ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem “zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia “zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”. Środek zaskarżenia powinien spełniać wymóg dewolutywności, tj. aby “skorzystanie z niego przez stronę powodowało przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej (drugiej) instancji”. Teoretycznie zatem uznając kasację za środek zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji można by uznać, iż nie mamy w tym przypadku do czynienia z niekonstytucyjnością regulacji art. 479³¹ k.p.c. z uwagi na możliwość zastosowania mechanizmu uchylecia decyzji bądź orzeczenia przez sąd drugiej instancji, którym jest Sąd Najwyższy rozpatrujący sprawę w postępowaniu kasacyjnym.

W orzecznictwie SN na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.) raz przyjmowano, iż kasacja przysługiwała od wyroku Sądu Antymonopolowego, uchylającego decyzję Prezesa UOKiK (postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC nr 3/2000, s. 47), innym razem, iż jest ona niedopuszczalna (por. np. postanowienie SN z 7 października 1998 r., I CKN 265/98, OSP nr 5/2000, poz. 68). Uznawano bowiem, że kontrola kasacyjna nie jest potrzebna wówczas, jeżeli sprawa nie została rozpoznana co do istoty. Zgodnie natomiast uznawano, że kasacja nie przysługiwała od postanowień wydanych przez Sąd Antymonopolowy, także kończących postępowanie (postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99).

Zgodnie z ogólnymi zasadami k.p.c., kasacja do Sądu Najwyższego przysługuje zgodnie z art. 392 k.p.c. od wydanego przez sąd drugiej instancji wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu bądź umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jednak kasacja nie przysługuje co do wszystkich spraw. Jest wyłączona w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, natomiast w sprawach

gospodarczych – niższa niż dwadzieścia tysięcy złotych (art. 392¹ § 1 k.p.c.). Nie dotyczy to spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w wypadku których kasacja przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia, w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Ponadto wykluczona jest kasacja w sprawach o alimenty, czynsz najmu bądź dzierżawy, naruszenie posiadania, kar porządkowych, świadectwa pracy i roszczeń z tym związanych oraz o deputaty lub ich ekwiwalent oraz spraw rozpoznanych w postępowaniu uproszczonym (art. 392¹ § 2 k.p.c.). Odmowa przyjęcia kasacji przez Sąd Najwyższy dotyczy sytuacji, gdy w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów bądź kasacja jest oczywiście bezzasadna (art. 393 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 48, poz. 554). Nie dotyczy to wypadków, gdy zaskarżone orzeczenie oczywiście narusza prawo albo gdy zachodzi nieważność postępowania.

Kasacja może zostać oparta jedynie na dwóch podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 393¹). Sąd Najwyższy rozpoznając kasację jest ograniczony granicami skargi kasacyjnej i jej podstawami. Z urzędu bierze pod rozwagę jednak nieważność postępowania (art. 393¹¹ § 1 k.p.c.). W postępowaniu tym nie można powoływać nowych faktów i dowodów, zaś sąd jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393¹¹ § 2). W wypadku kasacji istnieje przymus adwokacko-radcowski (art. 393² § 1 k.p.c.)

W dotychczasowym orzecznictwie SN – przed nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego wprowadzoną ustawą z 24 maja 2000 r. – przyjmowano, że kasacja w sprawach cywilnych jest ukształtowana tak, iż Sąd Najwyższy jest sądem trzeciej instancji (por. postanowienie SN z 30 kwietnia 1997 r., III CKU 18/96, OSNC nr 9/1997, poz. 137, również np. postanowienie SN z 21 marca 2000 r., II CKN 711/00, OSNC nr 7-8/2000, poz. 151).

Należy zaznaczyć, iż *de lege lata* nie budzi wątpliwości, że kasacja nie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia (tak np. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *op.cit.*, s. 410, 419). Mimo to nie może być uznana za zwykły środek odwoławczy, w szczególności mając na uwadze zmiany w tym zakresie, jakie wprowadziła ustawa z 24 maja 2000 r. Kasacja jest obecnie środkiem odwoławczym szczególnym (por. np. uzasadnienie uchwały SN z 21 września 2000 r., III CZP 14/00, OSNC nr 2/2001, poz. 21).

Wspomniana ustawa z 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wprowadziła daleko idące zmiany dotyczące postępowania kasacyjnego. W istotny sposób ograniczyły one drogę kasacyjną. Szczególnie istotne ograniczenia wprowadzono w przytoczonym już art. 393 k.p.c. Ponadto, art. 393¹¹ § 2 k.p.c. w nowym brzmieniu jednoznacznie przesądził, iż niedopuszczalne jest w postępowaniu kasacyjnym powoływanie nowych faktów i dowodów, zaś SN jest związany faktycznymi ustaleniami, które stanowiły podstawę zaskarżonego wyroku lub postanowienia.

W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00 (OSNC nr 4/2001, poz. 53) Sąd Najwyższy uznał, iż wskazane powyżej nowe zasady dotyczące kasacji stosuje się również do spraw, w których orzeczenie sądu II instancji zapadło przed datą wejścia w życie nowych przepisów. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie podkreśla się, że ze zmian tych wynika, iż obecnie “dopuszczenie i rozpoznanie kasacji ustrojowo i procesowo uzasadnione jest tylko w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej publicznoprawne funkcje” (T. Ereciński [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, t. I*, wyd. 3, Warszawa

2001, s. 686, por. też orzeczenie SN z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/98, OSNC nr 7-8/2000, poz. 147). Sąd Najwyższy rozpoznając kasację, jak wskazuje się w orzecznictwie tegoż sądu, nie jest ani “trzecim sądem pierwszej instancji”, ani “sądem faktu”, bowiem nie prowadzi postępowania dowodowego (wyrok SN z 26 stycznia 1998 r., III CKN 334/97, OSNC nr 9/1998, poz. 145), “nie sądzi, nie rozpoznaje spraw, lecz tylko kontroluje sądy drugiej instancji, czy swoimi orzeczeniami nie naruszają prawa, a w razie stwierdzenia takiego naruszenia, z reguły kasuje wadliwe orzeczenia” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 17 stycznia 2001 r.). Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela reprezentowane w piśmiennictwie stanowisko, zgodnie z którym kasacja nie ma charakteru powszechnego, będąc środkiem szczególnym z uwagi na wskazany powyżej zakres kontroli instancyjnej oraz ograniczenia o charakterze *rationis materiae* oraz *rationis valoris* (por. T. Ereciński [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz...*, s. 686; również uchwała SN z 28 czerwca 1999 r., III CZP 12/99, OSNC nr 1/2000, poz. 1).

Istotne znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma treść art. 393¹³ § 1 k.p.c. wprowadzającego możliwość wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia kasatoryjnego. Zgodnie z jego treścią, sąd ten w razie uwzględnienia kasacji uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu. Uchylone może zostać w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji. Ponadto, zgodnie z art. 393¹⁵ k.p.c., jeżeli uzasadniona jest podstawa naruszenia prawa materialnego, natomiast kasacja nie została oparta także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, Sąd Najwyższy może zmienić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy. Co do postanowień, zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające kasację oraz w sprawach, w których przysługuje kasacja, zażalenie przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 392, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji (art. 393¹⁸ k.p.c.). W sprawach nieuregulowanych, do postępowania kasacyjnego stosuje się co do zasady odpowiednio przepisy o apelacji (art. 393¹⁹ k.p.c.).

Zasadnicza różnica między kasacją a postępowaniem apelacyjnym dotyczy postępowania dowodowego. Strona wnosząca apelację może powoływać nowe fakty i dowody (tzw. *beneficium novorum*) wykazując, że ich powołanie w postępowaniu w pierwszej instancji było bądź niemożliwe, bądź później wynikła potrzeba ich przytoczenia (art. 368 § 1 pkt 4 k.p.c.). Te nowe fakty i dowody mogą być pominięte w postępowaniu odwoławczym (apelacyjnym) tylko wówczas, jeśli mogły być powołane przez stronę w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a potrzeba ich powołania nie powstała później (art. 381 k.p.c.). Uwzględniając nowe fakty i dowody, sąd drugiej instancji orzeka na podstawie całości materiału, zatem z ich uwzględnieniem (art. 382 k.p.c.). W razie uznania konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania (art. 386 § 4 k.p.c.). Tak ukształtowana apelacja, tzw. pełna, służyć ma realizacji prawdy materialnej i uwzględnieniu w możliwie najpełniejszym zakresie interesów stron postępowania (zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op.cit.*, s. 412). Aby jednak nie dochodziło do niepotrzebnego przewlekania postępowania, ustawodawca wprowadził konieczność przytoczenia nowych faktów i dowodów już w apelacji (por. T. Ereciński [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego...*, s. 651-652). Tymczasem w przypadku kasacji, z uwagi na szczególny, publiczny charakter, niedopuszczalne jest w ogóle rozpoznawanie nowych faktów i dowodów w postępowaniu kasacyjnym. Tutaj Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393¹¹ § 2 k.p.c.).

Kasacja od wyroku Sądu Antymonopolowego ma charakter taki sam, jak kasacja uregulowana w przepisach ogólnych k.p.c. Jej dopuszczalność z uwagi na wyraźne brzmienie art. 479³⁵ k.p.c. nie

budzi wątpliwości. Z uwagi na przyjęty jej kształt jako środka o charakterze publicznoprawnym i wskazane ograniczenia nie jest ona również w tym przypadku zwyczajnym środkiem zaskarżenia do sądu drugiej instancji. Jest to – w porównaniu z innymi rozwiązaniami ustawowymi dotyczącymi kasacji – wyjątkowy przypadek, kiedy ten szczególny środek odwoławczy przysługuje od orzeczenia sądu pierwszej instancji (por. postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC nr 3/2000, poz. 47). Poza wartością przedmiotu sporu nie wyłączono ograniczeń postępowania kasacyjnego wskazanych w części ogólnej k.p.c. Tym samym dopuszczalność kasacji od wyroku Sądu Antymonopolowego nie powoduje sanacji wskazanych powyżej wad dotyczących rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia przez Sąd Antymonopolowy. Nie gwarantuje ona jako publicznoprawny środek odwoławczy właściwej ochrony interesu prywatnego strony postępowania, którą zapewnia drugoinstancyjne, apelacyjne postępowanie sądowe. Oznacza to, iż wprowadzenie możliwości wniesienia kasacji od orzeczenia Sądu Antymonopolowego nie może uzasadniać twierdzenia o tym, iż strona ma zagwarantowaną możliwość sądowej kontroli orzeczenia w zwykłym trybie instancyjnym. Należy ponadto podkreślić, że z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne. Dotyczy to w szczególności możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego.

Regulacja postępowania i odwołania do Sądu Antymonopolowego budziła szereg wątpliwości jeszcze na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Obecnie istniejące reguły w znacznej mierze odpowiadają tym, jakie wprowadzono w ustawie z 1990 r. Uchwalając ustawę z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie wszystkich istotnych zagadnień uznawanych pod rządami ustawy antymonopolowej za sporne, mimo częściowej nowelizacji postępowania odrębnego przed Sądem Antymonopolowym. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk Sejmu III kadencji nr 1996) nie wyjaśniono przyczyn, dla których wprowadzono zmiany, będące przedmiotem pytania prawnego Sądu Antymonopolowego. Z zestawienia przepisów projektowanych zmian z odpowiednimi przepisami wspólnotowymi, zawartego w załączniku do uzasadnienia projektu (uzupełnienie: druk nr 1996 – 2 z 6 września 2000 r.) wynika, że regulacja taka nie została wprowadzona w związku z koniecznością implementacji do polskiego porządku prawnego regulacji Unii Europejskiej.

Prawdopodobną przyczyną takiego kształtu postępowania jest z jednej strony konieczność rozpoznania sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów przez wyspecjalizowany organ z możliwością zapewnienia szybkości postępowania (por. też: Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji...*, s. 46). Niewątpliwie jest to korzystne zarówno dla strony zainteresowanej, jak i dla funkcjonowania rynku – w interesie innych przedsiębiorców i konsumentów (por. K. Gonera, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów przed naruszeniami dyrektyw konsumenckich – wykonanie przez Polskę dyrektywy 98/27/EC Parlamentu Europejskiego i Rady o nakazach wydawanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów*, Przegląd Legislacyjny 2001, nr 4, s. 23-24). Jednak z drugiej strony nie może to być wystarczająca przyczyna przesądzająca o wyłączeniu możliwości uchylecia decyzji przez Sąd Antymonopolowy i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, odmiennie niż ma to miejsce zarówno w ogólnych przepisach k.p.c., jak i w postępowaniu administracyjnym. Nie uzasadnia to również w ocenie Trybunału ukształtowania tego postępowania jako jednoinstancyjnego. Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym. Takie mechanizmy wprowadza zresztą sam kodeks postępowania cywilnego. Przykładowo, w sprawach gospodarczych, do których należą również sprawy o ochronę

konkurencji, sąd powinien dążyć do wydania wyroku w terminie trzech miesięcy od daty złożenia pozwu (art. 479¹⁶ k.p.c.). Ponadto jednym ze środków umożliwiających realizację tego celu nie powodującym naruszenia przepisów konstytucyjnych jest możliwość nadania przez organ orzekający rygoru natychmiastowej wykonalności wydanej przezeń decyzji, jeżeli wymaga tego ochrona konkurencji lub ważny interes konsumentów (art. 90 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Analizując przyczyny, dla których ustawodawca wprowadził to szczególne postępowanie odrębne, w piśmiennictwie podnosi się również, iż istniejący jego kształt wynika ze specyfiki takich spraw. Wskazuje się bowiem, że “mimo podłoża cywilnoprawnego tych sporów tkwi w nich także element publicznoprawny przemawiający za ochroną przez państwo odpowiednimi sankcjami administracyjnymi prawa konkurencji jako podstawy gospodarki rynkowej w tych sferach, w których jest ono zagrożone” (J. Broł [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Suplement do tomu II, wyd. 2*, Warszawa 2001, s. 104). Jednak w ocenie Trybunału zapewnienie ochrony konkurentów i konsumentów oraz właściwe funkcjonowanie rynku nie tylko nie usprawiedliwia takiego kształtu postępowania w sprawach o ochronę konkurencji, ale wręcz przeciwnie – wymaga wprowadzenia czytelnego i zgodnego z ogólnymi standardami konstytucyjnymi sądowego trybu odwoławczego od wyroków wydanych w pierwszej instancji. Należy podkreślić, że *de lege lata* możliwość apelacji od wyroku Sądu Antymonopolowego przewidziano w przypadku orzeczenia o uznaniu wzorca umowy za niedozwolony (art. 479⁴² k.p.c.), mimo że w tym przypadku również mamy do czynienia z koniecznością ochrony nie tylko interesu określonej osoby, ale przede wszystkim zbiorowych interesów konsumentów.

2. Pytanie prawne dotyczy w pierwszym rzędzie zgodności z art. 78 Konstytucji regulacji zawartej w art. 479³¹ k.p.c. W § 1 tego przepisu wskazano, że Sąd Antymonopolowy oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Z kolei zgodnie z § 2, odwołanie zostaje odrzucone, jeżeli zostało wniesione po upływie terminu, jest niedopuszczalne z innych przyczyn, bądź jeżeli nie uzupełniono braków w wyznaczonym przez sąd terminie. W razie uwzględnienia odwołania od decyzji, Sąd Antymonopolowy zmienia ją w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jest to jedyny przepis k.p.c., który określa instrumenty służące realizacji kontroli rozstrzygnięć w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach o ochronę konkurencji, poza wskazującym na dopuszczalność kasacji art. 479³⁵ k.p.c.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd podnosi, iż przepis ten ustala zamknięty katalog orzeczeń wydawanych w postępowaniu o ochronę konkurencji. Powoduje to, że w niektórych sytuacjach sąd rozstrzyga po raz pierwszy o prawach i obowiązkach strony, nie zaś jako instancja odwoławcza, co w konsekwencji stanowić ma naruszenie przepisu art. 78 Konstytucji, zaś postępowanie przed Sądem Antymonopolowym “nie wyróżnia się niczym szczególnym, co przemawiałoby za stosowaniem rozwiązań wyjątkowych”.

W istocie w uznaniu Trybunału Konstytucyjnego przedstawione przez Sąd Antymonopolowy pytanie prawne, jak wynika z uzasadnienia, dotyczy nie tylko kwestii braku możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Prezesa UOKiK (gdyż Sąd Antymonopolowy może podzielić stanowisko Prezesa), co przede wszystkim zgodności z art. 78 Konstytucji jednoinstancyjnego charakteru postępowania przed tym sądem. Podnoszona w pytaniu prawnym wątpliwość nie powstałaby bowiem w sytuacji, gdyby od orzeczenia Sądu Antymonopolowego dopuszczono środek zaskarżenia do sądu wyższej instancji. W istocie stawiany w pytaniu prawnym zarzut niekonstytucyjności art. 479³¹ k.p.c. należy rozumieć w ten sposób, że przepis ten – w kontekście całokształtu regulacji postępowania przed Sądem Antymonopolowym – prowadzi do pozbawienia strony zwyczajnego sądowego środka odwoławczego.

Analiza przepisów części ogólnej kodeksu postępowania cywilnego prowadzi do wniosku, iż w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym brak jest odesłania o

odpowiednim stosowaniu bądź normy odpowiadającej treści przepisu art. 386 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym ostatnim, w razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji rozpatrując apelację od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto w ramach przepisów regulujących postępowanie odrębne o ochronę konkurencji brak jest regulacji odpowiadającej przepisowi art. 386 § 4 k.p.c. Nie jest zatem możliwe wobec milczenia ustawy wydanie przez ten sąd orzeczeń kasatoryjnych w odniesieniu do decyzji Prezesa UOKiK. W takich przypadkach Sąd Antymonopolowy, jak zasadnie wskazano w pytaniu prawnym, nie ma możliwości zniesienia postępowania i przekazania sprawy Prezesowi UOKiK do ponownego rozpoznania. Niedopuszczalność uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania zaaprobował również Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie jeszcze na gruncie ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.), tj. przed wejściem w życie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r. (por. np. wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP nr 5/1992, poz. 87; postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC nr 3/2000, poz. 47). Faktycznie zatem w porównaniu ze zwykłym dwuinstancyjnym postępowaniem sądowym w tym zakresie katalog możliwych środków rozstrzygnięcia jest ograniczony.

Zgodnie z powołanym w pytaniu prawnym jako wzorzec art. 78 Konstytucji, „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Konstytucja w zdaniu drugim tego przepisu dopuszcza jednak wyjątki od tej zasady. Powinny być one ustalone w ustawie. Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje bowiem ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Dopuszczalność ograniczeń w zakresie apelacji podnoszona jest również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazuje się, iż ustawodawcy przysługuje pewien zakres swobody, jednak ewentualne wyłączenia spod reguły instancyjności nie mogą naruszać prawa do sądu (por. decyzja ETPC z 10 lutego 2000 r. w sprawie Stawicki przeciwko Polsce).

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 78 Konstytucji nie wprowadza konieczności dwuinstancyjności postępowania sądowego. Tę ostatnią zasadę wyrażono natomiast w art. 176 ust. 1 Konstytucji, który co do postępowania sądowego nie przewiduje odstępstw od reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Art. 78 stanowi jedynie gwarancję kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia, zaś art. 176 ust. 1 jest w pewnym sensie jego dopełnieniem. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności nie jest – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie – elementem gwarancji prawa do sądu (K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, s. 654 i 656; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Wzmacnia ona jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Art. 176 Konstytucji dotyczy, jak podniesiono w uzasadnieniu wyroku z 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie “od początku do końca”. Jeżeli zatem nie mamy do czynienia ze sprawami od początku do końca rozpatrywanymi przez sądy, poddany tylko kontroli sądowej, wskazana w art. 176 zasada dwuinstancyjności nie musi być

respektowana. Trybunał kilkakrotnie we wcześniejszym orzecznictwie podkreślał ponadto, że celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. Brak możliwości zaskarżenia do sądu wyższej instancji “ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego” (orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 16; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). W orzecznictwie TK zarysował się też pogląd, zgodnie z którym na tle art. 78 zd. 2 Konstytucji wyjątki, które przepis ten dopuszcza, mogą dotyczyć przede wszystkim wyłączenia zaskarżania rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Możliwe jest ograniczenie możliwości zaskarżania “poprzez środki prawne, które nie przenosiłyby rozstrzygnięcia sprawy do drugiej instancji, lecz powodowały jedynie ponowne jej rozpatrzenie przez organ, który wydał zaskarżone orzeczenie bądź decyzję” (wyrok z 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Zatem w pewnych sytuacjach rozstrzygnięcia organu drugiej instancji mogą mieć charakter wyłącznie kasatoryjny.

Art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji ustanawia zasadę sprawiedliwości proceduralnej będącą odzwierciedleniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu. Zdaniem Trybunału w analizowanym przypadku zasada ta została naruszona. Wynika to z ukształtowania w ustawie trybu postępowania w taki sposób, iż strona przez brak mechanizmu uchylecia rozstrzygnięcia i przekazania go do ponownego rozpoznania została pozbawiona możliwości obrony swoich interesów w drodze postępowania dwuinstancyjnego.

Sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami. W przypadku analizowanego przepisu kodeksu postępowania cywilnego sposób rozstrzygnięcia oraz zasady orzekania bez wątplenia świadczą o tym, że w postępowaniu w sprawach o ochronę konkurencji mamy do czynienia z postępowaniem w pierwszej instancji.

Jak wskazano w wyroku TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, milczenie ustawodawcy nie powinno być uznawane za przesądzające o zamknięciu drogi sądowej. Zarówno w tym ostatnim, jak i w orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 46-47), podkreślono, że niezgodność z Konstytucją określonej normy może przybrać różne formy: “niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności nie powinno nastąpić wówczas, gdy “możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez konstytucję”. Jeśli zatem wykładnia językowa prowadzić może do zapewnienia zgodności z zasadami konstytucyjnymi, wówczas należy uznać zgodność takiej normy z Konstytucją (por. orzeczenia z: 18 października 1994 r., K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 48; 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30, s. 252). Taka technika wykładni ma pierwszeństwo i jest stosowana przez Trybunał, ponieważ odzwierciedla zasadę domniemania konstytucyjności ustaw (wyrok z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, s. 9; wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, s. 143). W ostatnim z przytoczonych orzeczeń wskazano jednak, że może ona ulegać modyfikacji w szczególnych sytuacjach, mianowicie wtedy, gdy nie zapobiega wypaczeniu interpretacji przepisu przez organy go stosujące poprzez jego niejednorodną wykładnię.

W niniejszej sprawie nie jest możliwe rozstrzygnięcie przez wskazanie, że w ramach postępowania o ochronę konkurencji należy uznać dopuszczalność uchylecia decyzji Prezesa UOKiK przez Sąd Antymonopolowy i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania stosując odpowiednio art. 386 § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie takie nie rozwiązuje szeregu problemów wiążących się z orzekaniem przez ten sąd w toku instancji. Ponadto taka wykładnia tego przepisu mogłaby prowadzić do ugruntowania niewłaściwego, mając na uwadze całokształt regulacji tego postępowania, przekonania, iż odwołania od decyzji Prezesa UOKiK są

rozpatrywane w drugiej instancji. Taka zmiana byłaby nie do pogodzenia z literalnym brzmieniem przede wszystkim art. 479³⁵ k.p.c. Rozstrzygnięcie takie powodowałoby nie tylko usankcjonowanie stanu nieczytelności norm, ale stan ten by jedynie pogłębiało. Należy zaznaczyć, że w innych postępowaniach odrębnych przed Sądem Antymonopolowym dotyczących odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty czy Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego ustawodawca *expressis verbis* wskazuje możliwość uchylenia decyzji, od której wniesiono odwołanie (por. art. 479⁵³ § 2, art. 479⁶⁴ § 2, art. 479⁷⁵ § 2 k.p.c.). Zatem tym bardziej należy uznać, że wprowadzona zmiana zakresu środków w art. 479³¹ k.p.c. nie była przypadkowa, a ponadto w uznaniu Trybunału nie była również w żaden sposób usprawiedliwiona. Na marginesie warto zaznaczyć, że różnica między tzw. postępowaniami regulacyjnymi w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego a postępowaniem w sprawach o ochronę konkurencji dotycząca możliwości uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ ją wydający w postępowaniach regulacyjnych nie jest przypadkowa i dotyczy istoty oraz przedmiotu tych postępowań. W postępowaniach regulacyjnych bowiem konieczne jest wydanie przez odpowiedni organ rozstrzygnięcia co do obowiązujących taryf. Działania te wymagają specjalistycznej, fachowej wiedzy i tym samym konieczne jest każdorazowe ustalanie okoliczności dotyczących przesłanek wprowadzenia takich taryf i ustalania ich wysokości. Odmiennie jest w przypadku postępowania w sprawach o ochronę konkurencji, gdzie spór dotyczy pozycji rynkowej przedsiębiorcy względnie praktyk rynkowych przez niego stosowanych. Te ostatnie kwestie mogą być w całości przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego i nie wymagają przeprowadzenia odrębnie całościowych ustaleń takich, jak we wspomnianych postępowaniach regulacyjnych. Wydanie orzeczenia w takim wypadku nie wymaga wkroczenia w zakres kompetencji decyzyjnej organu.

W świetle powyższych wywodów w ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 479³¹ k.p.c. jest sprzeczny z art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji. We wcześniejszym orzecznictwie TK wskazywał, iż “konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok z 16 listopada 1999 r., SK 11/99). Wskazywano, że realizacji tej reguły służy model, w ramach którego zaskarżenie polega na uruchomieniu działania organu wyższej instancji. Jest to mechanizm, który gwarantuje obiektywną i realną kontrolę orzeczeń i decyzji wydanych przez organ niższego stopnia. W konsekwencji uznania postępowania przed Sądem Antymonopolowym za postępowanie pierwszoinstancyjne oraz kasacji za szczególnie środek zaskarżenia nie może budzić wątpliwości wniosek, iż regulacja k.p.c. w zakresie postępowania odrębnego w sprawach o ochronę konkurencji nie zapewnia zwyczajnego środka odwoławczego w ramach zwykłego, dwuinstancyjnego trybu.

3. W uznaniu Trybunału Konstytucyjnego art. 479³¹ k.p.c. jest również sprzeczny z art. 2 Konstytucji przez to, iż nie wprowadza on harmonijnego, spójnego i nie budzącego wątpliwości trybu postępowania sądowego z precyzyjnie określonymi zasadami odwoławczymi i zakresem zastosowania przepisów części ogólnej kodeksu postępowania cywilnego. Na zawartą w treści art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawnego składa się szereg elementów, w tym zasada przyzwoitej legislacji, zaś w jej ramach – jak zgodnie podkreśla się w piśmiennictwie i wcześniejszym orzecznictwie TK – “wymaganie określoności przepisów, które muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny [...] zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela” (L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy nr 6/1999, s. 124, przytoczony m.in. w wyroku z 11 stycznia 2000 r., K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny uznaje, dzielając wcześniejsze stanowisko, że nakaz określoności przepisów, rozumiany jako wymaganie ich precyzyjnego sformułowania, pozwalającego na

ustalenie ich znaczenia oraz skutków, stanowi element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. zwłaszcza orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., U. 6/92, 1 marca 1994 r., U. 7/93; 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94; wyroki z: 10 listopada 1998 r., K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99; 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254). Przepis art. 479³¹ k.p.c. nie spełnia tego wymogu.

Obecnie istniejące ukształtowanie postępowania w sprawach o ochronę konkurencji budzi szereg wątpliwości zarówno co do celowości takiego szczególnego trybu, jak i poszczególnych reguł. Jakkolwiek nie jest zadaniem Trybunału ocena istniejących rozwiązań prawnych z punktu widzenia ich celowości i wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok z 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, s. 260), jednak należy zwrócić uwagę na istniejący obecnie brak ich czytelności i przejrzystości powodujący liczne wątpliwości i w konsekwencji brak jednolitego stanowiska orzecznictwa i niezgodność doktryny. Należy podkreślić, że w uznaniu Trybunału Konstytucyjnego przyjęty przez ustawodawcę kształt postępowania, w tym przede wszystkim jego konstrukcja jurydyczna, jest wadliwa i wymaga interwencji ustawodawczej. Konieczne jest bowiem stworzenie jasnego i precyzyjnego mechanizmu sądowego postępowania odwoławczego od orzeczeń wydanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym przez Sąd Antymonopolowy. Nieczytelne jest ukształtowanie postępowania przed Sądem Antymonopolowym jako pierwszo i zarazem w istocie jednoinstancyjnego. Z przytoczonego powyżej orzecznictwa i piśmiennictwa wynika, że tryb ten, wprowadzony jeszcze pod rządem ustawy antymonopolowej z 1990 r., wywoływał liczne wątpliwości dotyczące podstawowych kwestii procesowych. Prowadziło to do sprzecznych poglądów nie tylko w doktrynie, ale również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Stan ten nie uległ zasadniczej zmianie po uchwaleniu ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Szereg przytoczonych wątpliwości nie zostało rozwiązanych.

Z całym naciskiem należy jednak zaznaczyć, że zmiana art. 479³¹ k.p.c. przez rozszerzenie katalogu nie będzie czyniła zadość wymaganiom koniecznym dla uznania zgodności tego postępowania z art. 176 Konstytucji.

4. Sąd Antymonopolowy w pytaniu prawnym podnosi niezgodność art. 479³¹ k.p.c. z art. 32 Konstytucji wskazując na fakt, iż w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym strona nie może korzystać ze środków, jakie przysługują w postępowaniu administracyjnym (w tym w zakresie kontroli i przeszukania). W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że ewentualne powierzenie dokonania takich czynności Prezesowi UOKiK przez sąd należy uznać „za czynność strony w postępowaniu cywilnym a nie bezstronnego organu, zaś udział w postępowaniu w charakterze zainteresowanego podmiotu, który miałby być kontrolowany i związana z tym jego wiedza odnośnie tej czynności podważa jej sens”. Jednak w uznaniu Trybunału przepis ten nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

W ocenie Trybunału nie podważa zasady równego traktowania katalog wskazany w treści art. 479³¹ k.p.c., bowiem przepis ten w ogóle nie rozstrzyga o możliwości powierzenia tego rodzaju czynności Prezesowi UOKiK. Mając na uwadze wskazane powyżej wnioski co do jedno- i pierwszoinstancyjnego charakteru rozstrzygnięcia przez Sąd Antymonopolowy nie można kwestionować uczestnictwa Prezesa UOKiK jako strony w tym postępowaniu. Kwestia dostępnych instrumentów prawnych w toku postępowania, w tym dowodowych, jakimi może posłużyć się Sąd Antymonopolowy, nie została uregulowana w przedmiotowym przepisie kodeksu postępowania cywilnego, a ponadto jego treść nie dotyczy tych reguł w ramach postępowania przed sądem. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o zgodności z przepisami Konstytucji wykładni określonych norm prawnych, zatem zarzuty stanowione w pytaniu prawnym w tym zakresie trudno uznać za właściwe. Należy również podkreślić, iż nawet jeśliby zgodzić się z celowością podważenia określonych rozwiązań ustawowych w tym zakresie jako ograniczających prawo do sądu, to prawo to wraz z zasadą dwuinstancyjności

postępowania mają precyzyjnie określoną treść wskazaną w przepisach Konstytucji. W konsekwencji o zgodności z Konstytucją przyjętych rozwiązań ustawowych w tym zakresie należy rozstrzygać na podstawie tych przepisów Konstytucji, które *expressis verbis* statuuja prawo do sądu i regułę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Trybunał we wcześniejszym orzecnictwie wielokrotnie wskazywał, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne “o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją” (wyroki z: 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, s. 482; 18 kwietnia 2000 r., K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, s. 450; 14 listopada 2000 r., K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, s. 259).

5. Druga część pytania prawnego Sądu Antymonopolowego dotyczy zgodności art. 479³⁴ k.p.c. z art. 2 i 32 Konstytucji. Przepis art. 479³⁴ k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z 15 grudnia 2000 r., zwalnia w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z obowiązku wnoszenia opłaty sądowej oraz ze zwrotu kosztów postępowania. Pytanie prawne dotyczy tej ostatniej kwestii. Przytoczona regulacja wprowadza bowiem, jak wskazano w uzasadnieniu pytania, zróżnicowane stanowisko stron postępowania przed sądem, z których tylko jedna ma obowiązek ponoszenia, co do zasady, tych kosztów zgodnie z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania cywilnego. Na niekonstytucyjność tej regulacji zwraca się również uwagę w nowszym piśmiennictwie (por. R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Kwartalnik Prawa Publicznego nr 3/2001, s. 207).

Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. strona, która przegrała sprawę cywilną ma obowiązek zwrotu przeciwnikowi kosztów obrony, tj. tych, które są niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (por. §§ 2 i 3 art. 98). Zwrot następuje na żądanie strony wygrywającej. Do kosztów tych zalicza się *inter alia* koszty sądowe (§ 2). Koszty procesu mogą być wzajemnie zniesione bądź stosunkowo rozdzielone wówczas, gdy w orzeczeniu uwzględniono tylko częściowo żądanie powoda (art. 100). Jednak sąd może orzec o obowiązku zwrotu wszystkich kosztów jednej ze stron, jeżeli uległa ona jedynie co do nieznaczącej części swego żądania albo gdy określenie należnej jej sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu. Ponadto, zwrot kosztów należy się pozwanemu pomimo uwzględnienia powództwa, jeżeli nie dał powodu do wytoczenia sprawy i uznał przy pierwszej czynności procesowej żądanie pozwu (art. 101). W szczególnie uzasadnionych wypadkach sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej kosztami w ogóle (art. 102). Obowiązek zwrotu kosztów może niezależnie od wyniku sprawy wynikać z niesumienności lub oczywiście niewłaściwego postępowania strony (art. 103 § 1). Jeśli została zawarta ugoda, koszty procesu znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej (art. 104). W przypadku udziału w sprawie prokuratora, nie uzasadnia to zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa (art. 106). Kodeks postępowania cywilnego przewiduje, iż pewne kategorie podmiotów nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Nie dotyczy to jednak innych kosztów procesowych (art. 121 k.p.c.). Do osób tych, zgodnie z art. 111 § 1 należą: 1) strona dochodząca ustalenia ojcostwa i roszczeń z tym związanych; 2) strona dochodząca roszczeń alimentacyjnych; 3) prokurator; 4) kurator, wyznaczony przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy; 5) strona, która została zwolniona od kosztów sądowych przez sąd oraz 6) strona wnosząca o uznanie postanowień umownych za niedozwolone. W poszczególnych wypadkach za strony zwolnione od kosztów sądowych wydatki ponosi tymczasowo Skarb Państwa. Strona zwolniona w całości od kosztów sądowych nie ma obowiązku wnoszenia opłat sądowych i ponoszenia wydatków, które wyklada za nią Skarb Państwa (art. 112 § 1). Zwolnienie może być również częściowe. Zarówno częściowego, jak i pełnego zwolnienia może domagać się osoba fizyczna, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść ich bez uszczerbku utrzymania

koniecznego dla siebie i rodziny (art. 113 § 1). Dotyczy to również osoby prawnej i innej organizacji, jeżeli wykaże ona, iż nie ma dostatecznych środków na te koszty.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli postępowanie przed Prezesem UOKiK zostało wszczęte na wniosek, strona przegrywająca ma obowiązek zwrócić drugiej stronie na jej żądanie, koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, w tym także koszty opinii biegłych i instytutów naukowych. W ust. 2 i 3 wyliczono, co zalicza się do niezbędnych kosztów postępowania. Ustawa, podobnie jak ma to miejsce w k.p.c., dopuszcza wzajemne zniesienie bądź stosunkowe rozdzielenie kosztów w wypadku częściowego uwzględnienia żądań wniosku (art. 70). Zniesienie kosztów następuje również co do zasady w przypadku zawarcia ugody. Szczególną normę przewidziano w art. 71 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorcy bądź związkowi przedsiębiorców, przeciw którym wszczęto postępowanie, przysługuje zwrot kosztów pomimo stwierdzonego, w drodze decyzji, naruszenia przepisów ustawy, jeżeli nie dał on powodu do wszczęcia postępowania i uznał, przy pierwszej czynności podjętej przed Prezesem Urzędu po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zasadność zarzutów.

Jeżeli zaś postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w rezultacie Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty postępowania (art. 72). Strona przegrywająca może być obciążona obowiązkiem zwrotu tylko części kosztów bądź nieobciążona w ogóle w decyzji Prezesa w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 73). Obowiązek zwrotu kosztów może być nałożony na stronę przez Prezesa Urzędu niezależnie od wyniku sprawy, jeśli koszty te zostały wywołane jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem. Obejmuje to w szczególności koszty, które powstały na skutek uchylecia się strony od wyjaśnienia bądź złożenia wyjaśnień nieprawdziwych, względnie zatajenia lub opóźnionego powołania dowodów (art. 74).

Odwołując się do wzorca niekonstytucyjności, jakim w niniejszej sprawie jest art. 32 Konstytucji, należy jego treść rozpatrywać w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu. Instytucja zwrotu kosztów wiąże się z dopuszczalnym w niektórych wypadkach w ustawodawstwie zwolnieniem od kosztów. Z pewnością to ostatnie stanowi istotny element prawa do sądu (postanowienie SN z 2 października 1998 r., III CZP 34/98, Prokuratura i Prawo nr 3/1999, s. 38). Należy przypomnieć, iż zgodnie z wyrażonym we wcześniejszym orzecznictwie stanowiskiem Trybunału, unormowanie zwolnienia od kosztów w sposób wyłączający ocenę przez sąd określonych elementów sytuacji materialnej i faktycznej prowadzi do zamknięcia drogi sądowej przez taki przepis (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 1998 r., Ts 130/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 127, s. 694; postanowienie TK z 1 lutego 2000 r., Ts 183/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 55).

Z drugiej strony zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględny, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. W uznaniu Trybunału z uwagi na szczególną pozycję jednej ze stron bądź charakter postępowania nie można co prawda *a limine* wykluczyć stosowania takiego mechanizmu, np. w kształcie przewidzianym w przytoczonych powyżej przepisach k.p.c., nie może on jednak prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu. W niektórych sytuacjach może to prowadzić wręcz do przekreślenia korzyści wiążących się z wygraniem sprawy. Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu

poniesionych kosztów z innego źródła. Jedną z teoretycznych i czasem w ustawodawstwie stosowanych możliwości jest tutaj stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa. Skoro bowiem państwo uznaje za celowe uwolnienie strony przegrywającej z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, logiczną konsekwencją takiej decyzji jest to, iż musi przejąć na siebie ryzyko konieczności zwrotu drugiej stronie poniesionych przez nią kosztów. Tytułem przykładu, według art. 6 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, jeśli strona czynności notarialnej nie może bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i swojej rodziny ponieść wynagrodzenia należnego notariuszowi, może ona wnieść do sądu rejonowego wniosek o zwolnienie w całości lub części od ponoszenia tego wynagrodzenia. Dotyczy to również osoby prawnej, która nie ma na ten cel dostatecznych środków. W razie uwzględnienia wniosku przez sąd, za stronę zwolnioną od ponoszenia wynagrodzenia za dokonaną czynność notarialną wynagrodzenie ponosi Skarb Państwa (§ 4 art. 6). Innym przykładem jest ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o odpowiedzialności zawodowej fachowych pracowników służby zdrowia (Dz. U. Nr 36, poz. 332 ze zm.). W jej art. 4 ustalono katalog kar za wykroczenia zawodowe. W ust. 3 wskazano, iż fachowy pracownik służby zdrowia, skazany za wykroczenie zawodowe ponosi koszty postępowania. Jednak z uzasadnionych przyczyn może on być zwolniony z ich ponoszenia, co powoduje obciążenie nimi Skarbu Państwa.

Zwolnienia strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Może bowiem okazać się, iż poniesione koszty będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej orzeczenia sądowego. W związku z tym w praktyce może dochodzić do powstawania sytuacji, kiedy ekonomiczna kalkulacja “zysków i strat” z założeniem wygrania sprawy będzie w praktyce powodowała rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Co prawda w przypadku postępowania przed Sądem Antymonopolowym, jest ono wszczynane w wyniku odwołania od decyzji Prezesa UOKiK i nie dotyczy dochodzenia przez drugą stronę określonych roszczeń majątkowych od tego organu, jednak zwykle straty bądź korzyści wiążące się z wydaniem określonej decyzji albo orzeczenia w postępowaniu odwoławczym są rezultatem takiego rozstrzygnięcia. Od niego bowiem zależy dopiero ukształtowanie sytuacji określonego podmiotu na rynku. Nie oznacza to zatem, że w takim przypadku nie może dojść do sytuacji, w której kalkulacja realnych strat ekonomicznych powstałych na skutek wydania decyzji bądź orzeczenia w porównaniu z kosztami postępowania nie będzie prowadziła do zaniechania wszczęcia postępowania odwoławczego. W rezultacie prowadziłyby to do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Związek pomiędzy prawem do sądu a zasadami kształtowania opłat sądowych jest wyraźny. Koszty postępowania sądowego, zasady ich kształtowania i zwrotu są uznawane powszechnie w krajach europejskich za jeden z elementów określających zakres prawa do sądu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z zaleceniem nr R (81) 7 dotyczącym środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 14 maja 1981 r., powinno być zasadą, że – z wyjątkiem szczególnych okoliczności – strona wygrywająca otrzymuje od strony przegrywającej zwrot sum rozsądnie wydatkowanych na koszty postępowania i honoraria adwokackie (cyt. za *Standardy Prawne Rady Europy. Zalecenia*, Tom IV, *Sądownictwo*, Warszawa 1998, s. 215).

W konsekwencji należy uznać, że wprowadzone w art. 479³⁴ k.p.c. bezwzględne zwolnienie od kosztów jednej ze stron postępowania bez stworzenia stronie wygrywającej, której zgodnie z zasadami ogólnymi zwrot taki by przysługiwał, ustawowego mechanizmu przejścia takiego obciążenia przez państwo, jest sprzeczne z zasadą równości, określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak podkreślić, iż wprowadzenie podobnych rozwiązań musi być uzasadnione szczególną sytuacją prawną lub faktyczną strony przegrywającej, bądź charakterem postępowania.

W tym kontekście należy podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska zawartego w piśmie Marszałka Sejmu z 7 czerwca 2002 r. Zgodnie z nim, zwolnienie od kosztów w intencji ustawodawcy miało na celu “wzmocnienie ochrony interesu publicznego w postępowaniu antymonopolowym” i ma w przyszłości skłaniać Prezesa Urzędu do “większej aktywności”. Zdaniem Trybunału tego rodzaju argumentacja nie może uzasadniać tak daleko idącego odstępstwa od reguł ogólnych, powodującego zróżnicowanie pozycji prawnej i ekonomicznej stron w postępowaniu sądowym. Sprzeciwia się to w uznaniu Trybunału zasadzie legalizmu działania organów administracji publicznej. Należy przypomnieć, iż zasada ta oznacza, że na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej – wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Z zasady tej wynika jednak również wniosek, iż organy władzy publicznej mają obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań. Ich realizacja, w tym jej zakres, nie może być uzależniona od tego, czy wiąże się to z ryzykiem ponoszenia obciążeń ekonomicznych. Organy te nie mogą zaniechać nałożonych na nie obowiązków uzasadniając to ograniczonymi środkami finansowymi pozostającymi w ich dyspozycji szczególnie wówczas, gdy ich obowiązkiem jest nadzorowanie i kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych.

6. Zważywszy na wskazany wyżej aspekt uregulowań prawnych, które dotyczą kosztów postępowania, związany ściśle z elementarną gwarancją demokratycznego państwa prawnego, którą jest dostęp do sądu, należy uznać, że zakwestionowany przepis art. 479³⁴ k.p.c. narusza zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 45 Konstytucji. Należy podkreślić, że instytucjonalna i proceduralna gwarancja prawa do sądu znajduje wyraz przede wszystkim w art. 45 Konstytucji, jednak elementy regulacji prawnych, które kształtują zakres dostępu do sądu w innych płaszczyznach powinny podlegać ocenie z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Na marginesie rozważań przeprowadzonych na tle zakwestionowanego przepisu art. 479³⁴ k.p.c. należy zauważyć, że identyczne uregulowania dotyczące nieuzasadnionego uprzywilejowania procesowego jednej strony w zakresie obowiązku zwrotu kosztów postępowania występują także w innych przepisach k.p.c., a mianowicie w art. 479⁵⁴ (w postępowaniu z zakresu regulacji energetyki), w art. 479⁶⁵ (w postępowaniu z zakresu regulacji telekomunikacji), w art. 479⁷⁶ (w postępowaniu z zakresu transportu kolejowego). Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając wyraźne podobieństwo, nie może podejmować co do tych kwestii rozstrzygnięcia ze względu na związanie granicami pytania prawnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.