

**Wojciech Szydło<sup>1</sup>**

## **Konstytucyjność ograniczeń prawa do sądu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** prawo do sądu, judycjalizacja polityk publicznych, prawo konkurencji i konsumentów, Konstytucja RP, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**Keywords:** Right to a fair trial, judicialization of public policy, competition and consumer law, Polish Constitution, Court of Competition and Consumer Protection

### **Streszczenie**

W artykule omówione zostały ograniczenia *de lege lata* w zakresie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu, ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa konkurencji i konsumentów. Dokonano oceny konstytucyjności rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę oraz uwypuklono konstytucyjnie określone granice prawa do sądu w omawianej kategorii spraw. Autor podjął refleksję nad istniejącym obecnie system sądowej kontroli, zastanawiając się, czy nie jest on przypadkiem w pewnych jego elementach dysfunkcyjny oraz w jaki sposób można by go ewentualnie zastąpić czy też substytuować innym systemem ochrony praw przedsiębiorców, przede wszystkim zaś ochrony praw proceduralnych, który byłby zgodny z obecnie obowiązującą Konstytucją RP, czy dosłownie z konstytucyjnie określonym prawem do sądu.

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Zakładzie Prawa Cywilnego Materialnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: wojciech.szydlo@uwr.edu.pl.

<sup>2</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HSS/00642.

**Summary****Constitutionality of limitations on right to a fair trial  
in cases concerning protection of competition and consumers**

The article discusses *de lege lata* limitations regarding the constitutionally protected right to fair trial, with particular attention to matters regarding competition and consumer protection. An assessment is performed of the constitutionality of solutions adopted by the Polish legislator, and the constitutionally defined contours of the right to court in that category of cases is elaborated. The author reflects on the existing system of judicial review, considering whether it is not dysfunctional in some of its aspects, and how it could be replaced by another system for protecting the rights of enterprises; primarily these divagations address protection of procedural rights in a manner compliant with the Constitution of Poland, more specifically the right to court.

✱

**I.**

Prawo do sądu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów jest konsekwencją judycjalizacji polityk publicznych w Unii Europejskiej (UE)<sup>3</sup>. Zjawisko judycjalizacji przejawia się w pierwszej kolejności w tym, że organy publiczne o charakterze administracyjnym przybierają, poprzez specyficzną organizację oraz sposób działania, charakter instytucji sądowych. Uzyskują tym samym daleko idący zakres niezależności wobec innych władz publicznych, stając się instytucjami w dużej mierze autonomicznymi, korzystającymi ze statusu niemal analogicznego do niezależnych i niezawisłych sądów w określonym państwie członkowskim. Organy te często są legitymizowane normami prawa unijnego do działań polegających na rozstrzygnięciu sporów prawnych pomiędzy stronami, podejmując aktyw-

<sup>3</sup> W literaturze pojęcie „judycjalizacji” nie ma jednej definicji; np. M. Szydło, *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: W kierunku rewizji obecnego paradygmatu*, [w:] *Prawo Konkurencji 25 lat, Pierwszy Polski Kongres Prawa Konkurencji*, red. T. Skoczny, Warszawa 2016, s. 79 i n.; R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 13 i n.

ność typową dla sądów *par excellence*, będących częścią krajowego wymiaru sprawiedliwości, uzyskując także w określonym zakresie status sądów lub trybunałów w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>4</sup>. Przejawem judycjalizacji jest także formułowany przez prawo unijne obowiązek państw członkowskich, aby rozstrzygnięcia wspomnianych wyżej organów administracji realizujących określone polityki publiczne były poddawane kontroli sądowej, w zakresie, w jakim mogą naruszać lub wpływać na interesy różnych podmiotów. Konieczne zatem wydaje się ustanawianie stosownych mechanizmów instytucjonalnych i proceduralnych, dopuszczających sądową kontrolę rozstrzygnięć wspomnianych organów administracji, pozwalających na ochronę interesów obywateli, gwarantując im prawo do sądu, w zakresie w jakim rozstrzygnięcia te naruszać mogą interesy ich adresatów<sup>5</sup>.

Tak rozumiana judycjalizacja unijnych polityk publicznych zachodzi w obszarze unijnego prawa konkurencji, którego podstawowym celem jest ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym w Unii Europejskiej oraz poprawa efektywności tej konkurencji wraz z ochroną interesów konsumentów<sup>6</sup>. Ochrona ta realizowana powinna być zaś poprzez wymóg poddawania rozstrzygnięć krajowych organów ochrony konkurencji kontroli sądowej. Oczywistym jest, aby to niezawisły i bezstronny organ sądowy mógł w sposób następczy i autorytatywny orzekać o legalności i merytorycznej zasadności podjętego przez organ ochrony konkurencji rozstrzygnięcia. W prawie unijnym występują w omawianym zakresie pewne niekonsekwencje i luki osłabiające ochronę jednostek oraz zasadę prawa do sądu<sup>7</sup>. Sądowa kontrola decyzji krajowych organów ochrony konkurencji powinna być tak prawnie ukształtowana, by mogła w sposób rzeczywisty i sprawny gwarantować oby-

<sup>4</sup> M. Szydło, *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, s. 1823–1824.

<sup>5</sup> Szerzej na temat prawa jednostek do sądu w zakresie spraw dotyczących ochrony konkurencji M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 263 i n.

<sup>6</sup> M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 62 i n.

<sup>7</sup> Na temat niekonsekwencji ustawodawcy unijnego zob. M. Szydło, *Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej*, [w:] *Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji*, red. M.A. Maliska, K. Complak, Wrocław 2015, s. 235 i n.

watelom dotkniętym decyzją danego krajowego organu ochrony konkurencji i respektowanie ich uprawnień wynikających z unijnego porządku prawnego<sup>8</sup>. Prawodawca unijny, w przepisach unijnego prawa konkurencji, w tym w przepisach rozporządzenia nr 1/2003 oraz rozporządzenia nr 139/2004, nie odnosi się w szczególności do problematyki sądowej kontroli decyzji krajowych organów konkurencji, pozostawiając swobodę państwom członkowskim. W polskim prawie konkurencji instytucja sądowej kontroli decyzji prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: prezes UOKiK) została uregulowana w art. 81 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>9</sup> oraz art. 479<sup>28</sup>–479<sup>35</sup> ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>10</sup>. Kontrola ta sprawowana jest przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), od którego orzeczeń przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie (dalej: SA), następnie zaś kasacja do Sądu Najwyższego (dalej: SN).

Prawo jednostek do odwołania się do sądu od decyzji krajowych organów konkurencji jest zaś uznawane za unijne prawo podstawowe wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE<sup>11</sup>, na co wyraźnie zwraca uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz), uznając niezależnie, że sądy krajowe rozpatrujące odwołania od decyzji organów krajowych niebędących sądami, powinny posiadać względem zaskarżanych i badanych decyzji „wyłączną jurysdykcję” („*full jurisdiction*”), umożliwiającą tym sądom kontrolę decyzji pod względem prawnym i faktycznym<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 73–76, oraz wskazane tam orzecznictwo i literatura.

<sup>9</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. 2015, poz. 184, t.j. ze zm.); dalej: u. o o.k.k.

<sup>10</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. (t.j. Dz.U. 2014, poz. 101, ze zm.); dalej: k.p.c.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE 2012, C 326, s. 391.

<sup>12</sup> Orzeczenia TSUE: 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football* (Unectef) p. Georges Heylens i inni, Zbiór Orzeczeń 1987, s. 4097, pkt 14; C-104/91 *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria* p. José Luis Aguirre Borrell i inni, Zbiór Orzeczeń 1992, s. I-3003, pkt 15; C-506/04 *Graham J. Wilson* p. *Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, Zbiór Orzeczeń 2006, s. I-8613, pkt 60–62 oraz wyroki ETPCz: z 26 kwietnia 1995 r. w sprawie *Fischer* p. Austrii, skarga nr 15974/90, Series A no. 312, §28; z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie *Steininger* p. Austrii, skarga nr 21539/07, §46; z 21 września

## II.

W sprawach ochrony konkurencji (oraz w sprawach regulacyjnych) konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>13</sup> odgrywa dla osób będących jego beneficjentami, w tym przedsiębiorców, szczególnie istotną rolę. Postępowania administracyjne mające za przedmiot sprawy z zakresu ochrony konkurencji (sprawy antymonopolowe) mają charakter wyjątkowo mocno inwazyjny dla konstytucyjnie chronionych praw i wolności przysługujących osobom zaangażowanym we wzmiankowane postępowania po stronie biernej, czyli przedsiębiorców, przeciwko którym to postępowanie się toczy oraz dla osób zarządzających tymi przedsiębiorcami. Konstytucyjne prawo do sądu może być co prawda ograniczane (zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ale tylko w sprawach, w których nie są dochodzone roszczenia wynikające z naruszanych konstytucyjnych wolności i praw. Jednak nie wydaje się, aby w zakresie, w jakim działania władz publicznych (np. prezesa UOKiK) w trakcie postępowania antymonopolowego, które naruszają konstytucyjne prawa i wolności jednostek (np. prawo do ochrony własności, wolność działalności gospodarczej) nie podlegały sądowej kontroli. Zakres sądowej ochrony przed takimi działaniami władz publicznych nie może być ograniczany, bowiem zakazuje tego – mający charakter *lex specialis* – art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Celem poniższych rozważań będzie ustalenie, jakie są *de lege lata* ograniczenia w zakresie prawa do sądu w odniesieniu do spraw z zakresu prawa konkurencji i konsumentów, ocena ich konstytucyjności wraz z uwypukle-

---

1993 r. w sprawie *Zumtobel p. Austrii*, skarga nr 12235/86, Series A no. 268A, §31–32; z 22 listopada 1995 r. w sprawie *Bryan p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 19178/91, § 43–47; z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Sigma Radio Television Ltd p. Cypru*, skargi nr 32181/04 i 35122/05, § 152.

<sup>13</sup> O konstytucyjnym prawie do sądu: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 86 i n.; A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 221 i n.; T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Pojęcia: „prawo do sądu”, i jego realizacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji”, „kontrola sądownoadministracyjna”*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 19 i n.

niem konstytucyjnych granic prawa do sądu w omawianej kategorii spraw. Innymi słowy chodzić będzie o ustalenie, czy istniejący obecnie system sądowej kontroli nie jest w pewnych jego elementach dysfunkcyjny i w jaki sposób można go ewentualnie zastąpić innym systemem ochrony praw przedsiębiorców, przede wszystkim zaś ochrony praw proceduralnych, który byłby zgodny z obecnie obowiązującą Konstytucją i wynikającym z niej prawem do sądu.

### III.

W literaturze od dawna podkreślano, że prawna regulacja postępowania antymonopolowego musi realizować dwa zasadnicze cele: 1) konieczność skutecznego i pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego danej sprawy antymonopolowej oraz 2) konieczność odpowiednio mocnego i skutecznego zabezpieczenia poszanowania konstytucyjnych praw i wolności osób uczestniczących po stronie biernej w tym postępowaniu<sup>14</sup>. Należy uznać, że drugi ze wspomnianych celów postępowania antymonopolowego jest równie istotny co pierwszy oraz że należyta ochrona konstytucyjnych praw i wolności podmiotów, przeciwko którym organy antymonopolowe wykorzystują swoje władcze i mocno ingerencyjne kompetencje, jest kluczowa dla zapewnienia legitymizacji działań organów państwa. W tym kontekście szczególnie istotne jest zapewnienie adresatom władczych działań organów antymonopolowych możliwości dostępu do sądu w celu ochrony ich praw i wolności.

Polski ustawodawca stara się dbać o zapewnienie przedsiębiorcom uczestniczącym po stronie biernej w postępowaniu antymonopolowym możliwości dochodzenia przed sądem ich interesów, które mogły doznać uszczerbku w tym postępowaniu. Wyrazem tego było nie tylko zapewnienie przedsiębiorcom możliwości wnoszenia do sądu odwołań od decyzji prezesa UOKiK, ale również możliwości wnoszenia zażaleń na postanowienia prezesa UOKiK, w tym postanowienia wydawane w trakcie trwającego postępowania antymonopolowego i służące realizacji proceduralnych uprawnień prezesa UOKiK. Początkowo, na podstawie przepisów ustawy o ochronie

<sup>14</sup> T. Skoczny, M. Sachajko, R. Janusz, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 3, s. 5 i n.

konkurencji i konsumentów z 2000 r.<sup>15</sup>, liczne tego rodzaju postanowienia prezesa UOKiK zostały przez ustawodawcę wyraźnie wyłączone spod możliwości skarżenia ich zażaleniem. W literaturze mocno skrytykowano takie legislacyjne rozwiązanie, jako niepotrzebnie ograniczające konstytucyjne prawo do sądu<sup>16</sup>. Ustawodawca w późniejszym okresie podzielił te zarzuty i zaczął stopniowo ograniczać liczbę postanowień proceduralnych prezesa UOKiK, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia.

W obecnym stanie prawnym, w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów istnieją już nieliczne przypadki postanowień prezesa UOKiK, które nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia do SOKiK. Wśród przykładów należy wskazać art. 19 ust. 4 zd. 2, który nie daje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie prezesa UOKiK o nieudostępnianiu decyzji zezwalającej na dokonanie koncentracji, w sytuacji, gdy prezes UOKiK w postępowaniu dotyczącym wydania zgody na koncentrację, obciąży przedsiębiorcę spełnieniem określonych warunków, których przedsiębiorca nie spełni<sup>17</sup>. Dalej art. 96a ust. 2, który dopuszcza możliwość przedłużenia przez Prezesa UOKiK termin zakończenia postępowania w drodze postanowienia, na które również

<sup>15</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2000, Nr 122, poz. 1319).

<sup>16</sup> T. Skoczny, M. Sachajko, R. Janusz, op.cit., s. 5 i n.

<sup>17</sup> Art. 19 stanowi, że: „1. Prezes Urzędu, w drodze decyzji, wydaje zgodę na dokonanie koncentracji, gdy – po spełnieniu przez przedsiębiorców zamierzających dokonać koncentracji warunków określonych w ust. 2 – konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. 2. Prezes Urzędu może na przedsiębiorcę lub przedsiębiorców zamierzających dokonać koncentracji nałożyć obowiązek lub przyjąć ich zobowiązanie, w szczególności do: 1) zbycia całości lub części majątku jednego lub kilku przedsiębiorców, 2) wyzbycia się kontroli nad określonym przedsiębiorcą lub przedsiębiorcami, w szczególności przez zbycie określonego pakietu akcji lub udziałów, lub odwołania z funkcji członka organu zarządzającego lub nadzorczego jednego lub kilku 3) udzielenia licencji praw wyłącznych konkurentowi – określając w decyzji, o której mowa w ust. 1, termin spełnienia warunków. 3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę lub przedsiębiorców obowiązek składania, w wyznaczonym terminie, informacji o realizacji tych warunków. 4. Prezes Urzędu, na wniosek przedsiębiorcy, na którego nałożono obowiązek spełnienia warunków określonych w ust. 2, wydaje postanowienie o nieudostępnianiu, do dnia spełnienia tych warunków, jednak nie później niż do upływu terminu do ich spełnienia, decyzji, o której mowa w ust. 1, w zakresie dotyczącym terminu spełnienia tych warunków. Na postanowienie Prezesa Urzędu nie przysługuje zażalenie”.

nie przysługuje zażalenie<sup>18</sup>. Nadto art. 105n ust. 5, który w toku postępowania wyjaśniającego i postępowania antymonopolowego, daje Prezesowi UOKiK możliwość, przeprowadzenia u przedsiębiorcy przeszukania pomieszczeń i rzeczy, za zgodą SOKiKu, który na wniosek Prezesa UOKiK wydaje w ciągu 48 godzin postanowienie w tej sprawie, na które nie przysługuje zażalenie<sup>19</sup>.

Przypadków takich nie jest jak widać dużo, niemniej jednak one istnieją i wywołują pytanie, na ile tego rodzaju rozwiązania legislacyjne są zgodne z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

#### IV.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) podkreśla, że gwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu nie ma charakteru bezwzględnego i że przy respektowaniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (tzw. ogólna

---

<sup>18</sup> Art. 96a stanowi, że „1. W sprawach: 1) szczególnie skomplikowanych, 2) co do których z informacji zawartych w zgłoszeniu zamiaru koncentracji lub innych informacji, w tym uzyskanych przez Prezesa Urzędu w toku prowadzonych postępowań, wynika, że istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo istotnego ograniczenia konkurencji na rynku w wyniku dokonania koncentracji lub 3) wymagających przeprowadzenia badania rynku – termin zakończenia postępowania ulega przedłużeniu o 4 miesiące. 2. W przypadkach określonych w ust. 1 Prezes Urzędu przedłuża termin zakończenia postępowania w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Postanowienie wymaga uzasadnienia”.

<sup>19</sup> Art. 105n stanowi, że „1. W sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w toku postępowania wyjaśniającego i postępowania antymonopolowego, w celu znalezienia i uzyskania informacji z akt, ksiąg, pism, wszelkiego rodzaju dokumentów lub informatycznych nośników danych, urządzeń oraz systemów informatycznych oraz innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, Prezes Urzędu może przeprowadzić u przedsiębiorcy przeszukanie pomieszczeń i rzeczy, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że wymienione informacje lub przedmioty tam się znajdują. 2. Przeprowadzenie przeszukania wymaga zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzielonej na wniosek Prezesa Urzędu. 3. Prezes Urzędu może wystąpić z wnioskiem o zgodę na przeprowadzenie przeszukania w toku postępowania wyjaśniającego wyłącznie, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy, w szczególności gdy mogłoby dojść do zatarcia dowodów. 4. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje w ciągu 48 godzin postanowienie w sprawie, o której mowa w ust. 2. Na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów nie przysługuje zażalenie”.



klauzula ograniczająca) prawo to może być poddawane przez ustawodawcę pewnym (proporcjonalnym) ograniczeniom<sup>20</sup>. Równocześnie jednak w orzecznictwie TK zauważa się, że nie jest możliwe ograniczanie przez ustawodawcę prawa, a ściślej, dostępu do sądu w takich sprawach, w których dochodzi do ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Wprowadzanie takich ograniczeń jest wyraźnie wykluczone przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. TK traktuje przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jako przepis o charakterze *lex specialis* względem art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał podkreśla zatem ścisły związek art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (określającego w sposób „pozytywny” charakter normatywny prawa do sądu) z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Tę ścisłą więź między powyższymi przepisami Konstytucji RP przypomniał TK np. w wyroku z 10 maja 2000 r.<sup>21</sup>, stwierdzając między innymi: „po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu<sup>22</sup>; po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 konstytucji<sup>23</sup>; po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu<sup>24</sup>”. W wyroku z 27 maja 2008 r.<sup>25</sup> Trybunał, podtrzymując swoje wcześniejsze ustalenia dotyczące relacji między przepisami art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przypomniał również: „dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera za-

<sup>20</sup> Wyrok TK z 7 września 2004 r., P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, pkt III.4.3 uzasadnienia.

<sup>21</sup> K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36.

<sup>25</sup> SK 57/06, (Dz.U. 2008, Nr 96, poz. 621).

razem swoistą regulację, szczególnie w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”. Trybunał podkreślał w związku z tym, że „ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu w ogólnym rozumieniu, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji”<sup>26</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału można więc uznać, że art. 77 ust. 2, oprócz ogólnych reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznacza zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, w tym także prawa do sądu.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje przypomnianą wyżej linię orzecniczą, wskazującą na ścisłą więź między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz na szczególną ochronę konstytucyjnych praw i wolności wynikającą z bezwzględного zakazu zamykania drogi sądowej. Ten bezwzględny zakaz dotyczy również konstytucyjnego prawa do sądu, które, jak wspomniano, jest nie tylko prawem gwarancyjnym dla ochrony innych praw i wolności, ale także autonomicznym (samoistnym) prawem konstytucyjnym. Trybunał podkreśla, że ten szczególny, ścisły związek, o którym była mowa wyżej, zachodzi między prawem dostępu do sądu, wynikającym z ogólnego prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1, a art. 77 ust. 2 Konstytucji, określającym zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; wyrok TK z 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; wyrok TK z 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 15 maja 2012 r., P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50, pkt III. 4.2.1 uzasadnienia.

TK przyjmuje zatem jednoznacznie, że ustawodawca zwykły nie może wyłączać drogi sądowej w tych sprawach, w których chodzi o naruszanie konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ takie wyłączenia naruszałyby art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, mający charakter normy bezwzględnie obowiązującej<sup>28</sup>. Uwzględniając powyższe można stwierdzić, że te postanowienia prezesa UOKiK niepodlegające zaskarżeniu w drodze zażalenia, a które w postępowaniu antymonopolowym ingerują w konstytucyjne prawa i wolności przedsiębiorców lub innych osób (np. w prawo do ochrony prywatności, nienaruszalności mieszkania lub w prawo do ochrony własności, tak jak to ma miejsce w przypadku przeprowadzanych na podstawie postanowień prezesa UOKiK przeszukań), nie mogą być jednak – zgodnie z Konstytucją RP – wyłączone przez ustawodawcę zwykłego spod możliwości zaskarżenia ich zażaleniem. Jeżeli zaś ustawodawca zwykły wyłącza już postanowienia tego rodzaju spod możliwości ich zaskarżenia zażaleniem, to powinien stworzyć możliwość zaskarżenia takich postanowień w odwołaniach od decyzji prezesa UOKiK kończących postępowanie.

Dodatkowo warto zastanowić się nad pytaniem, dlaczego w ogóle ustawodawca wprowadza te ograniczenia i w jaki sposób można by motywować wprowadzanie przez ustawodawcę tego rodzaju ograniczeń? Ograniczenia prawa do sądu, oczywiście ingerują w prawa i wolności jednostki, ale są jednak, w mniemaniu ustawodawcy, uzasadnione koniecznością zapewnienia sprawności i szybkości postępowania sądowego. Jeśli zobaczymy jakiego rodzaju postanowienia są wyłączone spod możliwości zaskarżenia zażaleniem do SOKiKu, to są to te, które dotyczą treściowo sytuacji, w których organy antymonopolowe (prezes UOKiK) muszą działać szybko, żeby zabezpieczyć jakieś dowody, zapewnić prawidłowy przebieg postępowania, czyli aby w ogóle umożliwić efektywne ustalenie stanu faktycznego sprawy antymonopolowej. Słusznie zresztą zauważa się, że celem procedury antymonopolowej jest z jednej strony efektywne ustalenie stanu faktycznego sprawy antymonopolowej (ustalenie domniemanej praktyki przedsiębiorcy), z drugiej zaś ochrona podstawowych praw i wolności podmiotów, przeciwko którym toczy się postępowanie. W tym więc przypadku wyłączenie spod są-

<sup>28</sup> Wyrok TK z 10 maja 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; postanowienie TK z 4 maja 2010 r., SK 4/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 43, pkt 5.2.1 uzasadnienia.

dowej kontroli niektórych postanowień prezesa UOKiK, było przejawem dania przez ustawodawcę preferencji wartości w postaci sprawności i szybkości postępowania. Ustawodawca uznał, że w tych konkretnych przypadkach, ważniejsze jest ustalenie stanu faktycznego, zapobieżenie aby dowody nie zostały ukryte, nawet jeśli to w pewnym zakresie ograniczy konstytucyjne wolności i prawa przedsiębiorców.

Przed długi czas nie istniała w polskim orzecznictwie antymonopolowym możliwość poddania kontroli SOKiK, w ramach rozpatrywania przez niego odwołań od decyzji prezesa UOKiK, działań proceduralnych podejmowanych przez prezesa UOKiK, w tym takich jego działań, które polegały na wydawaniu niezaskarżalnych zażaleń postanowień godzących w konstytucyjne wolności i prawa jednostek. W dotychczasowym orzecznictwie SOKiK oraz SN twierdzono, że zarzuty proceduralne, które w postępowaniu przed sądem administracyjnym badającym legalność wydanej decyzji miałyby istotne znaczenie, w postępowaniu przed SOKiK, rozpoznającym sprawę od początku, pozostają bez wpływu na merytoryczną ocenę zaskarżonej decyzji prezesa UOKiK<sup>29</sup>. Uznać zatem można, że istniało wówczas istotne ograniczenie prawa do sądu, skoro wydawane były postanowienia ingerujące w prawa i wolności przedsiębiorców, których nie można było skarżyć odrębnym zażaleniem, a ponadto nie można ich zaskarżyć w odwołaniu od finalnej decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Była to ustalona linia orzecznicza SOKiK i SN, zgodnie z którą SOKiK co do zasady nie mógł kontrolować procedury administracyjnej, co do której właściwy był sąd administracyjny, a jedynie badać materialnoprawną zgodność decyzji finalnej.

## V.

W polskiej doktrynie prawa panuje powszechne przekonanie, że zakres sądowej kontroli decyzji prezesa UOKiK przez SOKiK istotnie różni się od za-

<sup>29</sup> Wyrok SN z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87; wyrok SN z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) z 11 listopada 2006 r., XVII AmA 70/05; wyrok SOKiK z 11 maja 2007 r., XVII AmA 96/06; wyrok SOKiK z 7 kwietnia 2011 r., XVII AmA 56/10.

kresu kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>30</sup>. Jako podstawowe różnice świadczące o odmiennym charakterze sądowej kontroli decyzji sprawowanej przez SOKiK i sądy administracyjne wskazuje się trzy zasadnicze grupy czynników, odnoszące się do przedmiotu orzekania, charakteru prawnego orzekania oraz kryterium orzekania. Twierdzi się wszakże, iż kontrola decyzji prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie jest kontrolą ani decyzji prezesa UOKiK ani też postępowania administracyjnego poprzedzającego podjęcie przez prezesa UOKiK decyzji. Uważa się natomiast, że jest ona przejawem orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, zmierzającym do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio przez prezesa UOKiK decyzją administracyjną, bowiem nie jest możliwe na gruncie art. 184 Konstytucji RP przyznanie sądowi powszechnemu kompetencji do kontrolowania legalności działalności organu administracji publicznej<sup>31</sup>. Sądowa kontrola decyzji prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie zmierza zatem do formułowania jakiegokolwiek zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności decyzji prezesa UOKiK z prawem, lecz co do zasady do rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej i orzeczenia o żądaniu strony, kierując się nie tylko kryterium zgodności z prawem, ale także kryterium celowości, tak aby zbadać merytoryczną zasadność żądania strony<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Odnośnie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 154 i n.; Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Nieczyפורuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 15 i n.

<sup>31</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, [w:] *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, K. Celińska-Grzegorzcyk, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, Warszawa 2013, s. 140; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 81 i n.; K. Jasińska, *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013, s. 165–166; wyrok SN z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87.

<sup>32</sup> Ł. Błaszczak, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 1347–1348; M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako*

W praktyce charakter prawny sądowej kontroli decyzji prezesa UOKiK wydaje się przedstawiać obecnie odmiennie. Można wszakże uznać, że sądowa kontrola decyzji prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK jest w istocie bardzo zbliżona swoim charakterem do sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne. Pomiedzy sądową kontrolą decyzji prezesa UOKiK sprawowaną przez SOKiK i sądową kontrolą decyzji administracyjnych sprawowaną przez sądy administracyjne nie występują zasadnicze różnice jakościowe, a jedynie pewne różnice ilościowe, polegające na odmiennym rozłożeniu akcentów w orzekaniu w zakresie przedmiotu orzekania, charakteru prawnego orzekania oraz jego kryteriów<sup>33</sup>.

## VI.

Tezy powyższej dowodzą niedawne orzeczenia Sądu Najwyższego, który zmieniając dotychczasową linię orzeczniczą uznał, że przedmiotem badania SOKiK powinny być również ewentualne uchybienia proceduralne w postępowaniu przed prezesem UOKiK, a przynajmniej uchybienia polegające na niezachowaniu przez prezesa UOKiK trybu postępowania, który jest konieczny, ażeby przysługujące prezesowi UOKiK kompetencje mogły zostać zastosowane zgodnie z obowiązującym go prawem. Zdaniem SN, uwzględnienie przez SOKiK tego rodzaju zarzutów odnoszących się do uchybień proceduralnych prezesa UOKiK „może prowadzić do uznania odwołania za za-

---

*przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 7–8, s. 140.

<sup>33</sup> Tezę tę, całkowicie słuszną, postawił M. Szydło, uznając, że istota działalności orzeczniczej SOKiK jest w sensie kwalitatywnym pod względem przedmiotu orzekania, charakteru prawnego orzekania oraz kryteriów orzekania, w dużej mierze upodobniona do istoty działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, którą należałoby *de lege ferenda* normatywnie usankcjonować, rezygnując z obecnego normatywnego usytuowania SOKiK jako podmiotu, który, po pierwsze, ma merytorycznie orzekać co do istoty sprawy antymonopolowej, a nie kontrolować działalność prezesa UOKiK, po drugie, ma wydawać również orzeczenia reformatoryjne, a nie zawierające jedynie zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności decyzji prezesa UOKiK z prawem oraz, po trzecie, ma kierować się względami celowościowymi, a nie tylko kryterium legalności; przekonującą argumentację: M. Szydło, *Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji...*, s. 240 i n.

sadne i uchylenia zaskarżonej decyzji bez jednoczesnego rozstrzygnięcia, czy przedsiębiorca dopuścił się naruszenia reguł konkurencji<sup>34</sup>.

Uwzględniając najnowsze orzecznictwo SN i SOKiK, w postępowaniu odwoławczym przed SOKiK (tj. w ramach rozpatrywania przez SOKiK odwołania od decyzji prezesa UOKiK) ten ostatni sąd może również uwzględniać zarzuty czy też skargi przedsiębiorców na takie postanowienia prezesa UOKiK wydane w postępowaniu antymonopolowym, które zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów nie mogły być przedmiotem odrębnego zaskarżenia w drodze zażalenia w trakcie trwającego postępowania antymonopolowego. W ten sposób orzecznictwo SN i SOKiK koryguje te rozwiązania ustawowe, które naruszały konstytucyjne prawo do sądu, przyznając sądom uprawnienia do kontroli legalności proceduralnych postanowień, które *explicite* są przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów wyłączone spod sądowej kontroli.

Należy podkreślić, że we wspomnianym wyżej nowym orzecznictwie SN i SOKiK sądy te nie wskazują wyraźnie, dlaczego zmieniły one zdanie. Potencjalnie mogą tu być co najmniej trzy powody. Po pierwsze, być może sądy te chciały upodobnić nieco model sądowej kontroli decyzji prezesa UOKiK do modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne. Po drugie, być może sądy te uznały, że nieprawidłowe wykonywanie uprawnień proceduralnych przez prezesa UOKiK może *eo ipso* wpłynąć negatywnie na prawidłowość i trafność ustaleń co do istoty sprawy antymonopolowej. Jest to rozwiązanie dalej idące niż to obowiązujące w ramach sądownictwa administracyjnego, gdyż zgodnie z odnośnymi przepisami regulującymi postępowanie sądoadministracyjne, sąd administracyjny uchyla decyzję tylko w razie takich uchybień proceduralnych, które: a) dają podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub b) mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) i c) ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>35</sup>). W tym sensie SN i SOKiK idą obecnie nieco dalej. Po trzecie, być może SN i SOKiK kierowały się właśnie względami konstytucyjnymi, choć jednocześnie trzeba pamiętać, że sądy te ani o tym wyraźnie nie mówią ani też nie jest tak,

<sup>34</sup> Wyrok SN z 3 października 2013 r., III SK 67/12.

<sup>35</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm).

że to ich nowe orzecznictwo ma znaczenie tylko dla tych postanowień prezesa UOKiK, które ustawodawca wyłączył spod możliwości ich zaskarżania w drodze zażalenia.

Nawiasem mówiąc, nie można wykluczyć, że obecnie – w ramach rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez prezesa UOKiK – SOKiK lub Sąd Apelacyjny (dalej: SA) będzie też kontrolował te działania proceduralne prezesa UOKiK, które już wcześniej były przedmiotem sądowej kontroli (przez SOKiK) w trakcie trwającego postępowania antymonopolowego. W szczególności SOKiK lub SA będzie mógł wówczas (tj. rozpatrując odwołanie od decyzji prezesa UOKiK) badać, czy prezes UOKiK w ramach postępowania antymonopolowego uwzględnił ewentualne wskazówki SOKiK wyrażone przez ten sąd w trakcie trwającego postępowania antymonopolowego, jeśli SOKiK rozpatrywał zażalenie na określone postanowienie proceduralne prezesa UOKiK i stwierdził jakąś nieprawidłowość, nakazał postąpienie organowi w inny sposób, czy dokonanie innych działań. Można by uznać, że następuje tu dodatkowe rozszerzenie prawa do sądowej kontroli w omawianej kategorii spraw. Orzecznictwo SN dopuszczające kontrolę proceduralną przez SOKiK spowodowało zatem nie tylko możliwość zweryfikowania procedury stosowanej w postępowaniu prowadzonym przez prezesa UOKiK i kontroli tych postanowień proceduralnych, które są wyłączone *expressis verbis* w ustawie spod sądowej kontroli zażaleniem, ale dodatkowo umożliwiło SOKiKowi weryfikację działań prezesa UOKiK także tych, które były już przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowym, wszczętym w trakcie postępowania administracyjnego antymonopolowego. Nie chodzi tu jednak o ponowną kontrolę tych samych działań organu antymonopolowego, ale o dodatkową kontrolę tego co zrobił prezes UOKiK w postępowaniu administracyjnym w reakcji na wcześniejsze orzeczenie SOKiK, rozstrzygające zażalenie na pewne postanowienie wydane w toku procedury antymonopolowej. Daje to podstawę do stwierdzenia, że nastąpiło rozszerzenie prawa do sądu w omawianej kategorii spraw.

Wydaje się, że skoro obecnie SOKiK i tak kontroluje w trakcie rozpatrywania odwołań od decyzji prezesa UOKiK działania proceduralne prezesa UOKiK, to być może ustawodawca mógłby, w pewnym przynajmniej zakresie, śmiało powrócić do ustawowych rozwiązań wyłączających szerszą grupę postanowień prezesa UOKiK spod zaskarżania ich zażaleniem, skoro te



postanowienia prezesa UOKiK i tak będą następnie kontrolowane w postępowaniu odwoławczym przez SOKiK. Możliwe jest też *de lege ferenda* wprowadzenie określonych rozwiązań instytucjonalnych chroniących prawa proceduralne przedsiębiorców w postępowaniach antymonopolowych w inny sposób niż przez sądową kontrolę *sensu stricto*, rozumianą w znaczeniu konstytucyjnym, a zatem przed sądem powszechnym, czy też administracyjnym. Można rozważać tu pewne możliwości proceduralnego zabezpieczenia interesów przedsiębiorców, które istnieją już w ramach samego postępowania administracyjnego przed UOKiKiem, a które, gdyby były w jego trakcie w odpowiedni i efektywny sposób wdrożone, to można by w moim przekonaniu śmiało wyłączyć pewne postanowienia prezesa UOKiK spod sądowej kontroli, rozszerzając nawet ten katalog, opierając się właśnie na istnieniu tych pewnych rozwiązań proceduralnych w postępowaniu przed prezesem UOKiK. Można wspomnieć tu o pomysłach powołania rzecznika do spraw ochrony przedsiębiorców, albo rzecznika do spraw wysłuchań (instytucja występująca w niektórych krajach UE, którego rolą jest ochrona proceduralnych uprawnień przedsiębiorców w postępowaniu jeszcze przed Komisją Europejską, a więc w postępowaniu administracyjno-wykrywczym), czy też pomysłach stworzenia instytucji paneli odwoławczych w ramach UOKiK (swe-go rodzaju drugą instancję w postępowaniu administracyjnym), rozpatrujących skargi przedsiębiorców na naruszenia ich uprawnień proceduralnych w postępowaniu antymonopolowym. Istnienie tego rodzaju instytucji, pozwoliłoby na wykluczenie w szerszym zakresie sądowej kontroli w omawianych typach spraw, lub przynajmniej na utrzymanie istniejącego stanu prawnego z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Rozwiązania te *de lege ferenda* odciążałyby SOKiK w trakcie trwania postępowania antymonopolowego od konieczności rozpatrywania wówczas zażaleń (i przyspieszając w ten sposób postępowanie), który następnie kontrolowałby proceduralne działania prezesa UOKiK (i instytucji działających w obrębie UOKiK) w ramach rozpatrywania odwołań od decyzji prezesa UOKiK.

Należy także postulować, by postanowienia SOKiK niezaskarżalne zażaleniem w trakcie trwającego postępowania antymonopolowego<sup>36</sup> mo-

<sup>36</sup> Art. 105n ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczący przeszukania siedziby przedsiębiorcy, na które zgodę musi wyrazić sąd.

gły być mimo wszystko kontrolowane w postępowaniu odwoławczym: czy to przez sam SOKiK (w ramach rozpatrywania odwołania od decyzji prezesa UOKiK), czy też przez Sąd Apelacyjny (po wniesieniu apelacji od wyroku SOKiK). Obecne rozwiązanie ustawowe narusza art. 78 Konstytucji RP oraz konstytucyjne wolności i prawa (np. prawo do prywatności, ochrony mieszkania, własności, itp.) – zainteresowanym trzeba, w świetle Konstytucji RP, zapewnić wszakże możliwość sądowej ochrony ich naruszonych praw. Tego wymaga art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Gdyby nie doszło do przyjęcia w przyszłości powyżej proponowanych rozwiązań, to niewątpliwie ta sytuacja, w której dopuszczono SOKiK do kontrolowania procedury (co już uczynił SN), otwiera możliwość rozważenia, na poziomie ustawy, szerszego niż obecnie zakresu wyłączeń pewnych dalszych jeszcze postanowień spod bezpośredniej sądowej kontroli i zdanie się wyłącznie na tę kontrolę, którą SOKiK wykonuje w ramach decyzji finalnej prezesa UOKiK. Skoro obecnie SOKiK, rozpatrując odwołanie od decyzji i tak kontroluje procedurę, to może słusznym byłoby wyłączenie pewnych jeszcze postanowień spod wcześniejszej sądowej kontroli w ramach postępowania administracyjnego, zdając się tylko na sądową kontrolę decyzji kończącej postępowanie (bezpośredniej), co niewątpliwie przyspieszyłoby i ułatwiło postępowanie, dając pierwszeństwo wartości w postaci efektywnego i sprawnego przeprowadzenia postępowania, ze świadomością, że i tak pewne ewentualne uchybienia prezesa UOKiK dostrzeże SOKiK. Takie rozwiązanie należałoby uznać za konstytucyjnie dopuszczalne, wszakże prawo do sądu byłoby zapewnione poprzez kontrolę samej decyzji wykonanej przez SOKiK i SA w postępowaniach odwoławczych od decyzji ostatecznej.

## Literatura

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Nieczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Błaszczak Ł., [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009.

- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Hauser R., Skoczylas A., [w:] K. Celińska-Grzegorzcyk, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Jasińska K., *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013.
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Skoczny T., Sachajko M., Janusz R., *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 3.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Szydło M., Błaszczak Ł., *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 7–8.
- Szydło M., *Judycjalizacja polityk publicznych w Unii Europejskiej na przykładzie prawa konkurencji oraz regulacji sektorowej*, [w:] *Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji*, red. M.A. Maliska, K. Complak, Wrocław 2015.
- Szydło M., *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: W kierunku rewizji obecnego paradygmatu*, [w:] *Prawo Konkurencji 25 lat, Pierwszy Polski Kongres Prawa Konkurencji*, red. T. Skoczny, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, *Common Market Law Review* 2013, vol. 50.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Pojęcia: „prawo do sądu”, i jego realizacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji”, „kontrola sądownoadministracyjna”*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.