

Ugoda w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – zagadnienia wybrane

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Przedmiot i warunki ugody w sprawie odwołania do SOKiK
- III. Problematyka ugodowego rozstrzygnięcia spraw publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów a ugoda w sprawie odwołania do SOKiK
- IV. Rola sądu przy zawieraniu ugody w sprawie odwołania do SOKiK
- V. Ugoda w sprawie odwołania do SOKiK – praktyka (?)
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Od ponad dwóch lat w prawie polskim obowiązuje szczególny instrument prawny – ugoda w sprawie odwołania do SOKiK, jednak dotychczas zawarto zaledwie jedną taką ugodę. Chociaż nie jest to ugoda w tradycyjnym ujęciu, należy uznać ją jako nową formę ugodowego (negocjacyjnego) stosowania prawa antymonopolowego i prawa ochrony konsumentów. Przedmiotem owej ugody są losy odwołania strony od decyzji Prezesa UOKiK, a jej warunki pozwalają na urozmaicone sposoby nie tylko zakończenia postępowania odwoławczego, lecz także ostatecznego zakończenia sprawy antymonopolowej. Samo zawarcie ugody nie jest wystarczające (ugoda musi podlegać zatwierdzeniu przez SOKiK). Przy ocenie ugody sąd musi uwzględnić określone przepisami kryteria, które mogą powodować konieczność odmowy zatwierdzenia ugody. Dlatego problematyczne jest, w jakim zakresie SOKiK powinien wykazać się poszanowaniem woli stron co do zawarcia ugody (w szczególności woli organu antymonopolowego w zakresie sprawowania polityki konkurencji i konsumentckiej), a na ile ugodę konfrontować z ochroną interesu publicznego i oddziaływaniem na sytuację prawną osób trzecich.

Słowa kluczowe: postępowanie odwoławcze; ugoda w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; ugoda antymonopolowa.

JEL: K21, K41

* Doktor nauk prawnych, radca prawny; adres e-mail: kancelaria@radcawasilewski.pl; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1004-8975>.

I. Wprowadzenie

Jednym ze stosunkowo nowych instrumentów prawnych polskiego prawa antymonopolowego jest ugoda w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którą ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2020 r. ustawą z 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych¹. Warto jednak podkreślić, że w projekcie wskazanej ustawy zastrzeżono, że – wbrew nazwie – instrument ten nie jest *de facto* ugodą. W uzasadnieniu projektu określono, że instrument ten jest „odrębnym i niezwiązanym z ugodą w sprawach cywilnych instytucją prawną”, przy czym ma umożliwiać stronom postępowania odwoławczego zakończenie sprawy w innym sposób niż poprzez wydanie przez sąd wyroku, w tym umożliwiać odwołującemu cofnięcie odwołania (Druk nr 3622). Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy instytucji prawnej ugody w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przez pryzmat przepisów o postępowaniu przed Prezesem UOKiK oraz zbadanie czy instrument ten znajduje praktyczne zastosowanie. Przeprowadzone w tekście rozważania mają za zadanie zweryfikować hipotezę, że przedmiotowa ugoda – w obliczu ukształtowania postępowania przed organem antymonopolowym i wobec publicznego charakteru prawa antymonopolowego i publicznej ochrony konsumentów – budzi poważne wątpliwości teoretyczne i praktyczne. Osiągnięciu powyższego celu i zweryfikowaniu hipotezy służyło badanie oparte na metodzie dogmatyczno-prawnej wzbogacone analizą danych statystycznych dotyczących postępowań odwoławczych przed SOKiK.

II. Przedmiot i warunki ugody w sprawie odwołania do SOKiK

Zgodnie z art. 479^{30a} § 1 k.p.c. ugodę w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów strony mogą zawrzeć w przedmiocie przyjęcia ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK).

De lege lata należy przyjąć, że taka ugoda może dotyczyć ustalenia przez strony postępowania sposobu załatwienia sprawy odwoławczej, czyli ma stanowić substytut rozstrzygnięcia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jak wyjaśnia E. Stefańska, rzeczona ugoda może obejmować „ustalenie przez strony postępowania, czy odwołanie zasługuje na uwzględnienie, a jeżeli tak, to w całości czy w części oraz w jaki sposób. W ramach ustaleń co do sposobu załatwienia odwołania strony mogą uzgodnić m.in. uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części, uchylenie decyzji i umorzenie postępowania w całości lub w części bądź cofnięcie odwołania w całości lub w części. Dysponują więc szerszym katalogiem możliwych rozstrzygnięć niż SOKiK. Przedmiotem ugody powinno być rozstrzygnięcie sprawy w granicach dopuszczalnych przez przepisy prawa materialnego i prawa proceduralnego właściwe w danej sprawie” (Stefańska, 2021). W konsekwencji przedmiotem ugody może być kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej odwołującego i organu antymonopolowego, w tym także ustalenie sposobu zastosowania przepisów materialnego prawa publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów.

Zaprezentowane powyżej rozumienie zakresu przedmiotowej ugody jest spójne z uzasadnieniem projektu ustawy wprowadzającej tę instytucję. Wszakże szczególnie akcentowanym

¹ Dz. U. poz. 1495.

w projekcie ustawy walorem ugody miała być możliwość cofnięcia odwołania. Czy jednak na pewno dotychczasowe regulacje nie umożliwiały takiego działania?

Otóż należy przyjąć, że nawet przed wprowadzeniem analizowanej ugody taka możliwość występowała. Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK jest pismem inicjującym postępowanie sądowe pierwszoinstancyjne, wobec czego w sensie funkcjonalnym należy je traktować jak pozew (Jędrejek i Orecki, 2021). Mimo że postępowanie odwoławcze od decyzji organu antymonopolowego należy do kategorii postępowań odrębnych, art. 203 k.p.c. może znajdować w nim zastosowanie (Flejszar, 2020). Stanowisko powyższe potwierdza fakt, że w postępowaniu odrębnym stosowane są ogólne przepisy dotyczące procesu, jednak z uwzględnieniem szczególnych przepisów danego postępowania odrębnego (Manowska, 2012, s. 127–147). Wśród przepisów ustanawiających postępowanie odrębne w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową brakuje przepisu wyłączającego możliwość cofnięcia odwołania. *A contrario* art. 203 k.p.c. winien znajdować w tym postępowaniu zastosowanie i na tej podstawie odwołujący dotychczas mógł (i nadal może) cofnąć odwołanie. W konsekwencji argumentacja leżąca u podstaw wprowadzenia szczególnego instrumentu ugody w sprawie odwołania w tym zakresie jawi się jako niezrozumiała. Niemniej *de lege lata* cofnięcie odwołania może być zawarte w ugodzie w sprawie odwołania.

Z analizy art. 479^{30c} § 2 k.p.c. wynika, że zobowiązaniem organu antymonopolowego określonym w ugodzie może być uchylenie zaskarżonej decyzji, jej zmiana, a także podjęcie innych czynności. Mając na uwadze, że decyzje Prezesa UOKiK mają różny charakter i wywołują urozmaicone skutki prawne nie tylko dla stron, lecz także dla osób trzecich², a omawiana ugoda ma umożliwiać rozstrzygnięcie sporu z wykorzystaniem wszelkich rozwiązań dopuszczalnych prawnie, także niedostępnych dla SOKiK, można przyjąć, że ugoda w sprawie odwołania do SOKiK może także polegać na zmianie rodzaju decyzji, a przez to – skorzystanie z negocjacyjnego rozstrzygnięcia sprawy w zakresie dopuszczalnym w postępowaniu antymonopolowym przed organem (o czym w dalszej części artykułu). Innymi słowy, za dopuszczalne należałoby uznać zawarcie ugody, w wyniku której Prezes UOKiK miałby zmienić zaskarżoną decyzję, np. o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję w decyzję zobowiązującą.

III. Problematyka ugodowego rozstrzygnięcia spraw publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów a ugoda w sprawie odwołania do SOKiK

Istotnym pytaniem dla analizowanego instrumentu prawnego jest, czy w przypadku publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów dopuszczalne i właściwe jest umożliwienie zawarcia ugody pomiędzy organem antymonopolowym a odwołującym.

² Stwierdzenie to należy wiązać z niuansami dotyczącymi m.in. konsekwencjami wydania przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej w kontraście do decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję. Jak wynika z art. 30 ustawy z 21.04.2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. poz. 1132 z późn. zm.) ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję lub prawomocnego wyroku wydanego w wyniku wniesienia środka odwoławczego od takiej decyzji wiąże sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, co do stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji. Decyzja zobowiązująca w sprawie praktyk ograniczających konkurencję takiej wiążącej mocy mieć nie będzie. Ponadto w przypadku decyzji zobowiązującej organ nie nakłada kary pieniężnej określonej w art. 106 ust. 1 uokik. Takie zróżnicowanie co do oddziaływania różnych rodzajów decyzji na sytuację prawną osób trzecich nie występuje jednak na gruncie postępowania o uznanie postanowień wzorca umownego za niedozwolone (Wasilewski, 2020, s. 354–356). W tych sprawach, jak i w sprawach dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesu konsumentów, „korzyścią” dla strony jest jedynie uniknięcie nałożenia przez organ antymonopolowy kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 1 uokik.

Na wstępie odnotować wypada, że w postępowaniu przed Prezesem UOKiK obecnie brakuje regulacji pozwalającej na zawarcie ugody w sprawie antymonopolowej (Wasilewski, 2020, s. 12–13). Jak przyjmowano w trakcie prac legislacyjnych związanych z nowelizacją uokik, postępowanie przed organem antymonopolowym nie ma charakteru spornego (brak stron o spornych interesach), więc ugoda w tym postępowaniu jest sprzeczna z istotą ugody administracyjnej (Druk nr 1703). Tymczasem ugoda w sprawie odwołania jako instrument występujący w kontradiktoryjnym postępowaniu odwoławczym cechuje się spornością co do słuszności decyzji organu antymonopolowego.

Należy wskazać, że z art. 1 uokik wynika, że rolą organu antymonopolowego jest strzeżenie interesu publicznego. Jak słusznie wyjaśnia C. Banasiński, przesłanka interesu publicznego zastosowania przepisów uokik współtworzy sferę dyskrecjonalności organu antymonopolowego, pozwalając mu na pewien luz decyzyjny co do podjęcia prowadzenia postępowania antymonopolowego z uwagi na spełnienie tej przesłanki (Banasiński, 2015, s. 143). Stanie na straży interesu publicznego nie oznacza, że organ antymonopolowy, podejmując postępowanie, nie ma jakiegokolwiek swobody w formie zakończenia postępowania. Z tym zagadnieniem związane są z kolei zagadnienia ugodowego czy negocjacyjnego stosowania prawa konkurencji³.

Naruszenie zakazów uregulowanych w uokik wiąże się z określoną sankcją, a przepisy ustawy konkretyzują, jakie rozstrzygnięcia mogą zapaść w postępowaniu antymonopolowym. Brak uregulowania w owej ustawie ugody nie powoduje braku możliwości zakończenia sprawy w sposób ugodowy. Mianowicie wśród przepisów ustawy antymonopolowej można odnaleźć podstawy prawne umożliwiające w pewien sposób polubowne zakończenie postępowania przed Prezesem UOKiK. Mowa o przepisach regulujących⁴ decyzje zobowiązujące⁵, dobrowolne poddanie się karze⁶, procedurę *leniency*⁷ (Wieczerzyńska, 2021, s. 485) oraz *leniency plus*⁸. Instrumenty te pozostają związane ze wspomnianą wcześniej sferą dyskrecjonalności organu antymonopolowego, służąc przy tym efektywności ochrony mechanizmów rynkowych (Banasiński, 2015, s. 491 i nast.).

Analizowana ugoda w sprawie odwołania, chociaż występuje już na etapie postępowania odwoławczego, z uwagi na jej prawnie dopuszczalny przedmiot, może być także postrzegana jako swoisty instrument negocjacyjnego stosowania prawa ochrony konkurencji i konsumentów.

IV. Rola sądu przy zawieraniu ugody w sprawie odwołania do SOKiK

Według art. 479^{30c} § 1 k.p.c. ugoda wymaga zatwierdzenia przez SOKiK. Z brzmienia wskazanego przepisu wynika przy tym, że taką ugodę odwołujący oraz organ antymonopolowy mogą zawrzeć zarówno przed, jak i poza sądem (wniosek taki płynie z obowiązku przekazania przez stronę ugody do SOKiK). Ustawa akcentuje, że postępowanie zatwierdzające – choć ma zostać przeprowadzone niezwłocznie – nie sprowadza się do automatycznego zatwierdzenia każdej ugody w sprawie odwołania. Należy bowiem odnotować, że stosownie do art. 479^{30c} § 3 k.p.c. SOKiK odmawia zatwierdzenia ugody w całości albo w części, jeżeli jest ona sprzeczna z prawem

³ O negocjacyjnym modelu stosowania prawa konkurencji zob. Skoczny, 2016.

⁴ Wskazany katalog środków negocjacyjnego (ugodowego) rozwiązywania spraw z zakresu publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów nie jest jednolicie przytaczany w doktrynie.

⁵ W sprawach zarówno praktyk ograniczających konkurencję (art. 12 uokik), jak i ochrony konsumentów (art. 23c uokik oraz art. 28 uokik).

⁶ Art. 89a uokik.

⁷ Art. 113a i nast. uokik.

⁸ Art. 113d uokik.

lub zasadami współzycia społecznego albo zmierza do obejścia prawa, a także gdy jest niezrozumiała lub zawiera sprzeczności.

Wskazany powyżej przepis stanowi wierne odzwierciedlenie art. 183¹⁴ § 3 k.p.c. określającego podstawy odmowy nadania klauzuli wykonalności albo zatwierdzenia przez sąd ugody zawartej przed mediatorem. W dużej mierze (z wyłączeniem aspektu niezrozumiałości i niespójności) przepis art. 479^{30c} § 1 3 k.p.c. uwzględnia tożsame przesłanki odmowy zatwierdzenia ugody w sprawie odwołania, jakie art. 203 § 4 k.p.c. przewiduje dla uznania niedopuszczalności cofnięcia pozwu.

Jak wynika z przytoczonego art. 479^{30c} § 3 k.p.c., rola sądu nie ogranicza się do biernego przystania na uzgodnienia stron postępowania odwoławczego, ale wymaga aktywnego badania uzgodnień odzwierciedlonych w treści ugody. SOKiK jest zobowiązany do zweryfikowania, czy ugoda zawarta przez odwołującego i organ antymonopolowy jest zgodna z prawem, zasadami współzycia społecznego oraz czy nie zmierza do obejścia prawa. Ponadto przedmiotem rozważań sądu jest aspekt redakcyjny – należy ocenić czy ugoda jest zrozumiała i wewnętrznie spójna (brak w niej sprzeczności). Weryfikacja ugody przez SOKiK w ramach postępowania o jej zatwierdzenie jest rozwiązaniem prawidłowym. Trzeba bowiem mieć na względzie, że stosownie do art. 479^{30c} § 4 k.p.c. do decyzji Prezesa UOKiK lub do innej czynności stosownej do okoliczności sprawy w zakresie, w jakim stanowi ona realizację zatwierdzonej ugody w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stosuje się odpowiednio przepisy o prawomocnej decyzji. Tym samym sposób zakończenia sprawy przyjęty w ramach ugody będzie miał charakter ostatecznego zakończenia sprawy antymonopolowej.

O ile nie budzi zastrzeżeń weryfikacja przez SOKiK ugody co do tego, że jest zrozumiała oraz co do spójności, o tyle z pewną ostrożnością należy podejść do pozostałych kryteriów weryfikacji ugody. Wprawdzie art. 479^{30c} § 3 k.p.c. wskazuje konkretne kryteria oceny ugody i sąd nie może stosować innych niż te, które zostały tam wyszczególnione, a proces zatwierdzenia ugody nie może sprowadzać się do merytorycznego rozpoznania sprawy⁹, jednak „sprzeczność z prawem”, „sprzeczność z zasadami współzycia społecznego” oraz „zmierzanie do obejścia prawa” należą do pojęć o szerokim zakresie znaczeniowym. Z uwagi na ramy objętościowe pracy i wypracowaną interpretację tych pojęć przez procesualistykę cywilną (np. Kunicki, 2019), warto rozważyć pewne potencjalne zagrożenia związane ze specyfiką publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów.

Trzeba pamiętać, że chociaż na gruncie postępowania odwoławczego formalnie organ antymonopolowy jest stroną postępowania, a więc przeciwnikiem procesowym odwołującego, to jednak nie reprezentuje własnego interesu, nie chroni własnej sfery praw, lecz działa w interesie publicznym. O ile zatem na gruncie postępowania cywilnego ugoda czy cofnięcie pozwu są oceniane przez sądy z poszanowaniem zasady dyspozytywności i woli stron co do rozwiązania istniejącego między nimi sporu (decyzji o ich prawach i obowiązkach)¹⁰, o tyle w przypadku postępowania odwoławczego od decyzji Prezesa UOKiK takie postrzeganie analizowanego instrumentu nie może mieć miejsca.

Stosowanie prawa antymonopolowego i prawa ochrony konkurencji, jak wskazano, opiera się na przesłance interesu publicznego, który ma być chroniony przez Prezesa UOKiK (art. 1 uokik).

⁹ Np. postanowienie SA w Poznaniu z 14.01.2014 r., I ACz 2163/13.

¹⁰ Jak wskazuje K. Flaga-Gieruszyńska, „[i]ngerencja sądu w wolę stron powinna jednak być bardzo wyważona ze względu na naczelną zasadę procesu cywilnego – zasadę dyspozytywności. W tym aspekcie bowiem uznać należy, że wola stron powinna mieć znaczenie decydujące” (Flaga-Gieruszyńska, 2022a).

Czy zatem w ramach oceny „sprzeczności z prawem” albo „sprzeczności z zasadami współżycia społecznego” nie istnieje obawa, że SOKiK odmówi zatwierdzenia ugody, gdy uzna, że jej zawarcie niedostatecznie chroni interes publiczny i stanowi zbyt małą reakcję państwa na naruszenie mechanizmów rynkowych oraz interesów konsumentów?

Przykładowo, jak wskazano, w wyniku analizowanej ugody zaskarżona decyzja organu antymonopolowego może podlegać zmianie, nie wyłączając także zmiany rodzaju decyzji. Potencjalnie wydana pierwotnie przez Prezesa UOKiK decyzja o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję może zostać zastąpiona decyzją zobowiązującą, co będzie rodziło konsekwencje prawne dla osób trzecich (brak możliwości skorzystania z art. 30 ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji). Powyższe prowadzi do pytania, czy jeżeli ugoda przedstawiona SOKiK do zatwierdzenia miałaby negatywnie oddziaływać na sytuację prawną innych podmiotów niż organ antymonopolowy i odwołujący, to jest to przyczyna dla jej niezatwierdzenia? Wydaje się, że byłoby możliwe uznanie w takiej sytuacji, iż zatwierdzenie ugody byłoby sprzeczne co najmniej z zasadami współżycia społecznego. Można obawiać się, że taka sytuacja może potencjalnie się zdarzyć. Jest to obawa tym bardziej zasadna, że w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że sądy nie wykazują się raczej powściągliwością w zakresie ingerencji w stosowanie prawa antymonopolowego przez Prezesa UOKiK, co utrudnia mu realizowanie wypracowanej przez siebie polityki, w tym przede wszystkim polityki karania (Błachucki, 2017, s. 25).

Niemniej w piśmiennictwie postuluje się, aby sądowa kontrola orzeczeń organu antymonopolowego cechowała się powściągliwością i nie ingerowała w obraną politykę organu ani nie podważała jego wyspecjalizowania (Bernatt, 2016, s. 36 i nast.; Bernatt, 2016a, s. 18 i nast.; Bernatt, 2017, s. 34 i nast.). Istnieją zatem argumenty za stanowiskiem odmiennym, wedle którego decyzja organu antymonopolowego (któremu przecież, jak wskazano, przysługuje pewna miara dyskrecjonalności) godzącego się na określone rozstrzygnięcie sprawy na warunkach ugody, nie powinna być kwestionowana w ramach postępowania o zatwierdzenie ugody.

Problemy w praktyce może powodować również fakt, że *expressis verbis* zatwierdzenie ugody w sprawie odwołania do SOKiK może nastąpić co do całości albo części ugody. Dlatego potencjalnie w ramach postępowania o zatwierdzenie ugody może dojść do sytuacji, w której uzgodnienia organu antymonopolowego i odwołującego zostaną zaaprobowane jedynie częściowo. W takim wypadku mogłoby dojść do sytuacji, kiedy w rzeczywistości zatwierdzona jedynie w części ugoda nie będzie odzwierciedlała zamiaru stron, w szczególności zaś Prezesa UOKiK co do prowadzenia polityki ochrony konkurencji i konsumentów.

W kontekście roli SOKiK w funkcjonowaniu instrumentu ugody uwzględnienia wymaga także zagadnienie zaskarżalności postanowień w przedmiocie zatwierdzenia takiej ugody. Piśmiennictwo niejednolicie bowiem podchodzi do kwestii dopuszczalności środków zaskarżenia od postanowienia SOKiK dotyczących zatwierdzenia ugody. Mianowicie G. Jędrejek oraz M. Orecki akcentują, że wątpliwości ich zdaniem budzi brak podstawy do wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie odmowy zatwierdzenia ugody w sprawie odwołania do SOKiK (Jędrejek i Orecki, 2021a). Zdaniem wskazanych autorów zażalenie na postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody nie przysługuje. Niemniej trzeba zwrócić uwagę, że według art. 394^{1a} § 1 pkt 14 k.p.c. zażalenie do innego składu sądu pierwszej instancji przysługuje na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest zatwierdzenie ugody w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Kluczowe dla kierunku wykładni powyższego przepisu jest właściwa interpretacja wyrażenia „którego przedmiotem jest”. Należy przyjąć, że sformułowanie to nie determinuje kierunku rozstrzygnięcia danej sprawy, ale jedynie materię, która ma być przedmiotem postanowienia. Przedmiotem omawianego postanowienia będzie zatem zarówno zatwierdzenie ugody, jak i jej niezatwierdzenie (odmowa zatwierdzenia). Taki sposób wykładni wyrażenia „którego przedmiotem jest” wydaje się powszechny w procesualistyce cywilnej, a także w orzecznictwie SN. Według M. Manowskiej w analogicznych przypadkach przewidzianych w art. 391^{1a} § 1 k.p.c. przez ów przedmiot „należy rozumieć decyzję procesową zarówno nadającą, jak i odmawiającą nadania tego rygoru [...] Wydając postanowienie w tym przedmiocie, sąd może bowiem odnieść się do tej kwestii zarówno pozytywnie, jak i negatywnie” (Manowska, 2021). Również SN przyjmuje, że „przepis ten reguluje dopuszczalność zażalenia i obejmuje wszystkie formy rozstrzygnięcia sądu w tym przedmiocie”¹¹. Za przyjęciem takiego kierunku wykładni art. 394^{1a} § 1 pkt 14 k.p.c. opowiadają się E. Stefańska (2021a), M. Łochowski (2019) oraz K. Flaga-Gieruszyńska (2022).

V. Ugoda w sprawie odwołania do SOKiK – praktyka (?)

Wbrew tytułowi niniejszej części artykułu, można z pewną dozą zawodu stwierdzić, że do tychczas analizowany instrument w postaci ugody w sprawie odwołania nie był wykorzystywany w praktyce w stopniu umożliwiającym szczegółową ocenę jego stosowania. Taki wniosek wysnuć można z oficjalnych informacji organu antymonopolowego.

Według danych udostępnionych przez Prezesa UOKiK w trybie dostępu do informacji publicznej (stan na 12 lutego 2021 r.) w ani jednej sprawie nie została zawarta tego rodzaju ugoda, natomiast tylko jedno postępowanie odwoławcze pozostawało zawieszony¹² z uwagi na możliwość zawarcia ugody¹³. Nowsze dane przynoszą bardziej optymistyczne informacje dotyczące wykorzystywania analizowanego instrument w praktyce. Wśród kolejnych danych przekazanych przez Prezesa UOKiK w ramach dostępu do informacji publicznej (stan na 15 marca 2022 r.) zawarto informację, że w związku z możliwością zawarcia ugody w sprawie odwołania do SOKiK zawieszony były dwa postępowania odwoławcze, ugodę zawarto w jednej ze spraw, a obecnie zawieszona pozostaje jedna sprawa¹⁴.

Tabela 1. Praktyczne wykorzystanie instytucji ugody w sprawie odwołania do SOKiK

		Stan na 12.02.2021 r.	Stan na 15.03.2022 r.*
A.	Liczba postępowań zawieszonych (art. 479 ^{30b} k.p.c.)	1	2
B.	Liczba zawartych ugód	0	1
C.	Współczynnik efektywności ugody (A/D)	0	50%
D.	Liczba postępowań zawieszonych (okres zawieszenia)	0	1

* Dane według stanu na 15.03.2022 r. z uwagi na treść wniosku o udzielenie informacji publicznej obejmują także dane liczbowe objęte wcześniejszym okresem (stan na 12.02.2021 r.).

Źródło: opracowanie własne.

¹¹ Postanowienie SN z 16.02.2011 r., II CZ 209/10.

¹² Zawieszenie postępowania odwoławczego następuje w świetle art. 479^{30b} k.p.c. na podstawie zgodnego wniosku stron (Prezesa UOKiK oraz odwołującego), którzy zamierzają zawrzeć ugodę w sprawie odwołania. Co do zasady okres zawieszenia wynosi 3 miesiące, przy czym może zostać przedłużony, jeżeli będzie to sprzyjać załatwieniu sprawy w drodze ugody.

¹³ Pismo z 23.02.2021 r., DPR.0143.98.2021.

¹⁴ Pismo z 30.03.2022 r., DPR.0143.150.2022.

Optymistyczne jest, że ugoda w sprawie odwołania do SOKiK nie pozostaje całkowicie martwym instrumentem prawnym i skorzystano z niej już choć raz¹⁵. Okazuje się także, że dotychczas ugoda statystycznie była dość skutecznym sposobem zakończenia postępowania odwoławczego, skoro zawarto ją w 50% postępowań zawieszonych z uwagi na możliwość jej zawarcia (oprócz tego jedno postępowanie odwoławcze pozostaje zawieszony w związku z możliwością zawarcia ugody). Konieczne jednak jest zastrzeżenie, że dotychczasowe dane, wobec liczby postępowań zawieszonych z uwagi na perspektywę zawarcia ugody, są zbyt skromne, aby wyciągać z nich głębsze wnioski. Ewaluacja analizowanego instrumentu na obecnym etapie wydaje się jeszcze przedwczesna.

Z uwagi na relatywnie niedługi okres obowiązywania analizowanego instrumentu, wręcz jednostkowe skorzystanie z niego w praktyce nie musi świadczyć o jego dysfunkcjonalności czy też braku zainteresowania takim rozwiązaniem sprawy. Przeciwnie, dopiero na skutek upływu czasu i rozpropagowania świadomości przedsiębiorców o możliwości zawarcia analizowanej ugody, będzie można wyprowadzić wniosek czy instrument ten jest efektywny. Wszakże regulacje umożliwiające negocjacyjne rozstrzygnięcie samego postępowania antymonopolowego również dopiero z biegiem czasu zyskały na popularności (Skoczny, 2016; Wieczerzyńska, 2021, s. 494–496), choć od czasu wprowadzenia art. 49a uokik (tzw. wystąpienia miękkie) liczba wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji (w tym zobowiązujących) zmniejszyła się. Sytuacja ta może być spowodowana właśnie okolicznością, że organ antymonopolowy zamiast egzekwowania prawa ochrony konkurencji i konsumentów w formalnych ramach postępowania antymonopolowego, może dokonywane przez przedsiębiorców naruszenia likwidować właśnie w trybie pozaprocesowych wystąpień (Wieczerzyńska, 2021, s. 496–497; Krüger, 2016).

W odróżnieniu jednak od negocjacyjnych instrumentów rozstrzygnięcia spraw w postępowaniu antymonopolowym, przyczyną znikomego (co obrazują przedstawione dane liczbowe) zainteresowania praktyki tym rozwiązaniem może być ukształtowanie postępowania przed Prezesem UOKiK, a konkretnie tzw. tryb samokontroli decyzji.

Stosownie do art. 81 ust. 3 oraz 3a uokik organ ten może w przypadku wniesienia odwołania od jego decyzji skorygować zaskarżone orzeczenie. W konsekwencji, jeżeli organ antymonopolowy oceni, że odwołanie jest uzasadnione, to – nie przekazując akt sprawy do SOKiK – może uchylić zaskarżoną decyzję i wydać w jej miejsce nowe rozstrzygnięcie. Przyjmując, że analizowane odwołanie ma perspektywę zastosowania w sytuacji, w której organ antymonopolowy dostrzega choć częściowo racjonalność stanowiska odwołującego, tryb samokontroli decyzji powinien być postrzegany jako jeden z mechanizmów niwelujących potencjalne pertraktacje ugodowe na gruncie postępowania odwoławczego.

Nadto można przypuszczać, że w przypadku zainteresowania organu antymonopolowego w zakończeniu sprawy w sposób uwzględniający stanowisko strony, Prezes UOKiK raczej skorzysta z instrumentów negocjacyjnego rozstrzygnięcia sprawy dostępnych w postępowaniu antymonopolowym, nie czekając na ewentualne postępowanie odwoławcze.

¹⁵ Pierwszą ugodę zawarto 7.03.2022 r. w sprawie przed SOKiK o sygn. akt XVII AmA 18/20 wywołanej odwołaniem od decyzji Prezesa UOKiK nr RKT-9/2019 z 18.12.2019 r., która potwierdziła merytoryczną ocenę organu antymonopolowego o stosowaniu przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, jednak zmodyfikowała sposób usunięcia trwających skutków naruszenia, zmniejszyła nałożoną karę pieniężną i zniósł koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym.

VI. Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania prowadzą do wniosku, że chociaż minęły przeszło dwa lata od wprowadzenia regulacji ugody w sprawie odwołania do SOKiK, jest to instrument stosowany wyjątkowo (ugodę taką zawarto zaledwie raz). Analizowana ugoda (choć *de facto* ugodą nie jest, na co zwracał uwagę sam projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy), ma umożliwiać odwołującemu i Prezesowi UOKiK takie rozstrzygnięcie sprawy, które nie będzie skrepowane katalogiem rozstrzygnięć możliwych do wydania przez SOKiK. Przedmiotową ugodę należy postrzegać jako nową formę negocjacyjnego (ugodowego) sposobu stosowania prawa antymonopolowego i prawa konsumenckiego, jednak obecną dopiero w ramach postępowania odwoławczego, a nie – jak pozostałe formy – postępowania antymonopolowego. Należy zwrócić uwagę, że samo zawarcie ugody pomiędzy stronami postępowania odwoławczego nie kończy sprawy, zawarta ugoda wymaga bowiem zatwierdzenia przez SOKiK. W ramach postępowania o zatwierdzenie ugody sąd *de lege lata* nie może automatycznie czy bezrefleksyjnie aprobować warunków ugody, lecz musi poddawać ją ocenie pod kątem wyrażonych w przepisach prawnych przesłanek. Na tym etapie można zidentyfikować potencjalne problemy, związane z tym, jak dalece SOKiK może ingerować w wolę organu antymonopolowego co do zawarcia ugody, tj. jaką dozą dyskrecjonalności dysponuje organ antymonopolowy i – czy? jak bardzo? – powściągliwy ma być sąd, a także, czy i w jakim zakresie SOKiK powinien oceniać zawartą ugodę przez pryzmat interesu publicznego i oddziaływania ugody na sytuację prawną osób trzecich.

Bibliografia

- Banasiński, C. (2015). *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*. Wolters Kluwer Polska
- Bernatt, M. (2016). Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji. *Państwo i Prawo*, (6).
- Bernatt, M. (2016a). Między pełną kontrolą sądową a poszanowaniem polityki karania realizowanej przez organ administracji – o sądowej kontroli kar nakładanych w sprawach konkurencji. *Europejski Przegląd Sądowy*, (9).
- Bernatt, M. (2017). Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością). *Państwo i Prawo*, (1).
- Błachucki, M. (2017). Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych. *Studia Prawnicze*, 3.
- Flaga-Gieruszyńska, K. (2022). Komentarz do art. 479^{30c} k.p.c. W: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. C.H. Beck/Legalis/el.
- Flaga-Gieruszyńska, K. (2022a). Komentarz do art. 184 k.p.c. W: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. C.H. Beck/Legalis/el.
- Flejszar, R. (2020). Komentarz do art. 479²⁸ k.p.c. W: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*. C.H. Beck/Legalis/el.
- Jędrejek, G. i Orecki, M. (2021). Komentarz do art. 479²⁸ k.p.c. W: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505(39)*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Jędrejek, G. i Orecki, M. (2021a). Komentarz do art. 479^{30c} k.p.c. W: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505(39)*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.

- Krüger, J. (2016). Komentarz do art. 49a uokik. W: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Kunicki, I. (2019). Komentarz do art. 203 k.p.c. W: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I A. Komentarz. Art. 1–424(12)*. C.H. Beck/Legalis/el.
- Łochowski, M. (2019). Komentarz do art. 479^{30c} k.p.c. W: T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505³⁹. Tom I*. C.H. Beck/Legalis/el.
- Manowska, M. (2012). *Postępowania odrębne w procesie cywilnym*. Wolters Kluwer Polska.
- Manowska, M. (2021). Komentarz do art. 394^{1a} k.p.c. W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–477(16)*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Skoczny, T. (2016). Negocjacyjne stosowanie prawa ochrony konkurencji. W: T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Stefańska, E. (2021). Komentarz do art. 479^{30a} k.p.c. W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 478–1217*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Stefańska, E. (2021a). Komentarz do art. 479^{30c} k.p.c. W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 478–1217*. Wolters Kluwer Polska/LEX/el.
- Wasilewski, R.R. (2020). *Postępowanie dowodowe przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*. C.H. Beck.
- Wieczerzyńska, B. (2021). Negocjacyjno-ugodowe stosowanie prawa antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. *Prawo i Więź*, (4).