

Jan Uniejewski

## Zagadnienie konstytucyjności przepisów art. 82 Ustawy z dn. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów

### 1. Wprowadzenie

Konstytucyjność prawa nie jest dana raz na zawsze. Stanowi niedościgniony (idealny) stan teoretyczny, a zarazem jest wyzwaniem praktycznym stojącym przed prawodawcą, który w działalności legislacyjnej musi uwzględniać ogół norm prawnych o wyższym hierarchicznie statusie aniżeli projektowane<sup>1</sup>. Wymusza to stałą analizę norm prawnych pod kątem hierarchicznej zgodności z innymi normami o wyższej mocy derogacyjnej. Nie można przy tym również zapominać o normach niższej rangi, których treść należy uzgodnić z projektem<sup>2</sup>. Uchybienie temu obowiązkowi lub nieudatne jego wypełnianie prowadzi do niezgodności hierarchicznej norm oraz do błędu ahierarchiczności w stosowaniu prawa, gdy organy orzekające odwołują się do norm najbardziej szczegółowych (lokalnych), pomijając zasady ogólne zawarte w ustawie zasadniczej, co zmniejsza demokratyczną legitymację ich rozstrzygnięć<sup>3</sup>.

---

1 J. Ciemniowski, *Badanie...*, s. 45–46.

2 Obowiązek ów wynika z § 1 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 13 w zw. z § 132 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016, poz. 283. Przy opracowywaniu projektu ustawy (w tym ustawy o zmianie ustawy) lub rozporządzenia konieczne jest jednoczesne opracowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych, co pozwala to na zachowanie spójności regulacji prawnej – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 55.

3 M. Matczak, *Summa...*, s. 195–199.

Reprezentatywny przykład niedopełniania tych powinności stanowi – mimo licznych zmian normatywnych, w tym konstytucyjnych – obowiązujący art. 82 Ustawy z dn. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>4</sup>. Dalsze rozważania poświęcono jego ewolucji, ocenie doktrynalnej i orzeczniczej, a także relacjom z innymi normami, w szczególności z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> W konsekwencji dokonania ocen częściowych sformułowany zostanie postulat częściowej jego zmiany, co pozwoliłoby na uzyskanie stanu konstytucyjności.

## 2. Ewolucja regulacji prawnej

Obowiązujący art. 82 u.o.k.i.k. przyjmuje brzmienie: „1. Od decyzji Prezesa Urzędu<sup>6</sup> stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji”. „2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postanowień Prezesa Urzędu”.

Ustęp pierwszy stanowi generalne wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania (art. 145–153), uchylenia lub zmiany decyzji (art. 154–155, 161 i 163) oraz stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156–160). Poza zakresem wyłączenia pozostawiono instytucję wygaśnięcia decyzji (art. 162), która i tak nie ma zastosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu.

Art. 82 u.o.k.i.k. w aktualnym brzmieniu jest składnikiem systemu prawnego od dawna. Ustawa z dn. 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>8</sup> stanowiła, że od decyzji Prezesa Urzędu stronie nie przysługują środki prawne jej wzruszenia przewidziane w k.p.a., dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia jej nieważności (art. 79), co spotkało się z neutralnym<sup>9</sup>, względnie negatywnym stanowiskiem doktryny. Krytyce poddawano brak możliwości usunięcia

4 Dz.U. 2019, poz. 369 (dalej: u.o.k.i.k.).

5 Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: KRP).

6 Przep. J.U. – ilekroć mowa o „Prezesie Urzędu” chodzi o Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

7 Przep. J.U. – Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm. (dalej: k.p.a.).

8 Dz.U. 2005, nr 244, poz. 2080; Dz.U. 2006, nr 157, poz. 1119; Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1217.

9 K. Strzyczkowski, *Nowe...*, s. 9.

z obrotu prawnego ostatecznych rozstrzygnięć Prezesa Urzędu naruszających prawo, gdy ujawnią się nowe istotne okoliczności faktyczne lub dowody<sup>10</sup>. Ustawę tę znowelizowano m.in. na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 34 Ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>11</sup>, na mocy którego dotychczasowa treść art. 79 została ujęta w ramach ustępu pierwszego, a jednocześnie dodano przepis ustępu drugiego, w brzmieniu obecnie obowiązującym. Obecna regulacja w u.o.k.i.k. jest zatem „następcą prawnym” poprzednio obowiązującej w art. 79 Ustawy z dn. 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa z dn. 15 grudnia 2000 r. nie była pierwszym polskim powojennym aktem normatywnym określającym zasady postępowania przed organami ochrony konkurencji i konsumentów. Poprzedzała ją Ustawa z dn. 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów<sup>12</sup>, która przewidywała prawo składania odwołań od decyzji Prezesa Urzędu w ramach postępowania cywilnego przed sądem antymonopolowym (art. 10). Wszczęcie postępowania odwoławczego pozbawiało skarżącego środków prawnych wzruszenia zaskarżonej decyzji przewidzianych w k.p.a., w szczególności dotyczących wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji (art. 23). Możliwość zainicjowania któregoś z nich istniała w przypadku niezłożenia odwołania do sądu antymonopolowego. W tej regulacji doszukiwać się należy źródeł obecnej regulacji.

Wskazane ograniczenia nie przewidywała pierwsza z powojennych ustaw antymonopolowych – Ustawa z dn. 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej<sup>13</sup>, stanowiąca, że do postępowania w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym stosuje się k.p.a., chyba że któryś z jej przepisów stanowi inaczej (art. 27). Żaden jednak wyłączenia takiego nie przewidywał, a zatem przepisy k.p.a. o nadzwyczajnych trybach weryfikacji decyzji administracyjnych znajdowały wprost zastosowanie do ówczesnych rozstrzygnięć organu antymonopolowego.

10 D. Sylwestrzak, *Postępowanie...*, 2002, s. 21.

11 Dz.U. nr 93, poz. 891.

12 Dz.U. 1999, nr 52, poz. 547; Dz.U. 2000, nr 31, poz. 381; Dz.U. 2000, nr 60, poz. 704.

13 Dz.U. nr 3, poz. 18.

Analiza historyczna wskazuje, że wolą prawodawcy wobec rozstrzygnięć Prezesa Urzędu było, choćby częściowe, wyłączenie możliwości stosowania środków prawnych w postaci wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji. Wykształcił się w tej materii pewien standard normatywny, który w toku dalszych rozważań zostanie poddany kontroli pod kątem konstytucyjności. Jego ewolucja przebiegała od odpowiedniego stosowania art. 145–163 k.p.a. do niemal całkowitego ich wyłączenia w u.o.k.i.k. Odniesienia doktrynalne i orzecznicze wobec któregośkolwiek z powołanych stanów prawnych (z wyłączeniem najstarszego) są zatem aktualne wobec obecnie obowiązującego art. 82 u.o.k.i.k., o ile nie uległ zmianie ich kontekst normatywny. Powyższa analiza z zakresu ewolucyjnego typu wykładni historycznej w wersji pozajęzykowej, pozwalając na ustalenie celów przypisywanych prawodawcy<sup>14</sup>, przemawiających za przyjęciem wyżej wymienionej regulacji, nie pozostaje również bez znaczenia dla odczytania relacji między rozważanymi przepisami a normami konstytucyjnymi.

### 3. Charakterystyka postępowania przed Prezesem Urzędu

Istota rozważanych przepisów uwidacznia się w kontekście charakteru postępowania przed Prezesem Urzędu. Pojmować je należy jako jurysdykcyjne postępowanie administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu ochrony konkurencji i ochrony konsumentów, w wyniku którego dochodzi do wydania rozstrzygnięcia<sup>15</sup> – decyzji administracyjnej lub postanowienia. Postępowanie to ma złożony charakter, co oznacza, że składając się z elementów właściwych różnym typom postępowań, tworzy hybrydę procesową, lokującą się na pograniczu różnych regulacji procesowych<sup>16</sup>. Znaczna część adekwatnej merytorycznie regulacji procesowej zawarta jest w u.o.k.i.k., a jednocześnie ustawa ta zawiera liczne odesłania do innych ustaw procesowych<sup>17</sup>. Uzasadnia to specyfika

14 O takim rozumowaniu wyjaśniającym – O. Bogucki, *Wykładnia...*, s. 32 i n.

15 Por. D. Sylwestrzak, *Postępowanie...*, 2012, s. 74.

16 O koncepcji procedury hybrydowej i możliwości zakwalifikowania do niej postępowania w sprawach ochrony konkurencji (jednego z postępowań przed Prezesem Urzędu) – Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 31 i n.; K. Różiewicz-Ładoń, *Postępowanie...*, s. 41 i n.

17 Por. art. 83 u.o.k.i.k. odsyłający do k.p.a., art. 84 u.o.k.i.k. – do Ustawy z dn. 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm. (dalej: k.p.c.),

rozważanego postępowania, dotyczącego istotnie skomplikowanych zagadnień ekonomicznych i ich prawnych konotacji. Stosowanie przepisów k.p.a. wprost do tych postępowań prowadziłyby do ubezskutecznienia działań Prezesa Urzędu, jak i do niewystarczających gwarancji realizacji wolności i praw ich uczestników<sup>18</sup>.

#### 4. Zakres kontroli sądowej ostatecznych rozstrzygnięć Prezesa Urzędu

Art. 82 u.o.k.i.k., wyłączając wobec decyzji i postanowień Prezesa Urzędu możliwość zastosowania nadzwyczajnych administracyjnych trybów ich weryfikacji, oznacza, że rozstrzygnięcia te mogą zostać zaskarżone jedynie w drodze postępowania sądowego (art. 479<sup>28</sup> – 479<sup>35</sup> k.p.c.)<sup>19</sup>, przy czym (w świetle art. 16 § 1 k.p.a.) przymiot ostateczności rozstrzygnięcia uzyskają dopiero z bezskutecznym upływem terminu na wniesienie odwołania do sądu albo uprawomocnieniem się wyroku oddalającego odwołanie lub utrzymującego w mocy decyzję Prezesa Urzędu. Przepisy regulujące nadzwyczajne sposoby weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, wyłącznie z zastosowania przed Prezesem Urzędu na mocy art. 82 u.o.k.i.k., stanowią wyjątki od zasady trwałości decyzji administracyjnych (ujętej w art. 16 § 1 k.p.a.), zapewniającej stabilność stosunków prawnych powstałych na ich podstawie<sup>20</sup>. Zasada ta stosowana jest odpowiednio w postępowaniu przed Prezesem Urzędu (art. 83 u.o.k.i.k.). Konstytucyjne uzasadnienie znajduje w zasadach demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zasadzie zaufania obywateli do państwa, w tym nakazie tworzenia gwarancji optymalnej realizacji przyznanych obywatelom uprawnień<sup>21</sup>.

---

art. 91 ust. 4 u.o.k.i.k. – do Ustawy z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2020, poz. 30 ze zm., art. 42 ust. 3 u.o.k.i.k. – do Ustawy z dn. 24 sierpnia 2000 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2019, poz. 1120.

18 Por. R. Janusz, T. Skoczny, *Postępowanie...*, s. 274, gdzie autorzy odnoszą się do przepisów Ustawy z dn. 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, lecz ich wnioski są nadal aktualne.

19 Szerzej – K. Różiewicz-Ładoń, *Postępowanie...*, s. 447 i n.

20 G. Krawiec, *Wznowienie...*, s. 18 i n.; M. Kopacz, *Wznowienie...*, s. 17 i n.; por. także: wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29 oraz wyrok TK z 22 lutego 2000 r., SK 13/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5.

21 J. Oniszczyk, *Państwo...*, s. 10.

## 5. *Ratio legis* obowiązującej regulacji prawnej

W doktrynie art. 82 u.o.k.i.k. uzasadniany jest koniecznością wyłączenia możliwości symultanicznego wszczęcia wobec rozstrzygnięć Prezesa Urzędu zwykłego postępowania odwoławczego<sup>22</sup>, jak i nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych<sup>23</sup>. Tym samym dochodzi do optymalnego uwzględnienia specyfiki tego postępowania<sup>24</sup>. Wobec konieczności dokonania weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa Urzędu uznano, że – z uwagi na konieczność dokonywania skomplikowanych ustaleń faktycznych – bardziej adekwatne jest poddanie ich kontroli przed przedmiotowo wyspecjalizowanymi sądami powszechnymi, aniżeli przed sądami administracyjnymi<sup>25</sup>. Dopuszczenie równoległego kwestionowania rozstrzygnięć Prezesa Urzędu niweczyłoby pewność obrotu prawnego i tworzyło sytuację, w której mogłyby zostać wydane odmienne rozstrzygnięcia w każdym z równoległych postępowań<sup>26</sup>. Przyjęta konstrukcja zabezpiecza jednolitość orzecznictwa, będącą wartością instrumentalną względem celu, jakim jest sprawiedliwość orzecznictwa (rozumiana jako sprawiedliwość rozdzielcza<sup>27</sup>), oraz zapewnia równość wobec prawa wyodrębnionej grupie podmiotów, będących adresatami rozstrzygnięć Prezesa Urzędu.

## 6. Restytucja konstytucyjności

Z punktu widzenia adresata rozstrzygnięcia władzy publicznej przewidziana w art. 190 ust. 4 KRP<sup>28</sup> możliwość wznowienia postępowania

---

22 W postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie i – w trybie nadzwyczajnym – przed Sądem Najwyższym.

23 Por. D. Sylwestrzak, *Postępowanie...*, 2012, s. 278; K. Różiewicz-Ładoń, *Postępowanie...*, s. 448; por. także: postanowienie NSA z 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, LEX nr 551408.

24 M. Kopacz, *Wznowienie...*, s. 25.

25 Por. M. Stefaniuk, *Sądowa...*, s. 204–205.

26 K. Kochutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 1051–1055.

27 M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 258.

28 Źródłem przyjęcia art. 190 ust. 4 KRP należy upatrywać w art. 31 Ustawy z dn. 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98 ze zm. (dalej: uTK z 1985 r.). Szerzej na temat jurydyzacji konstytucyjnej przewidzianych w nim czterech sposobów wzruszenia rozstrzygnięć władz publicznych w toku prac KK ZN oraz jej zasadności – por. np. K. Działocha, *Model...*, s. 11; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo...*, s. 428–429.

zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym lub ostateczną decyzją, gdy TK orzekł o niekonstytucyjności podstawy prawnej ich wydania, stanowi podstawową gwarancję proceduralną, pozwalającą na usunięcie indywidualnych, negatywnych skutków obowiązywania niekonstytucyjnych norm prawnych. Sam skutek derogacyjny wyroku TK, powodujący – mocą zasady konstytucyjnej<sup>29</sup> – utratę mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej (skutek „makro”), nie powoduje automatycznej nieważności prawomocnych lub ostatecznych rozstrzygnięć zapadłych na podstawie takiej normy prawnej<sup>30</sup>. Wznowienie postępowania, stanowiąc pośredni skutek wyroku negatoryjnego<sup>31</sup>, pozwala na przełożenie jego skutków ze skali „makro” na skalę „mikro”<sup>32</sup>. Bez art. 190 ust. 4 KRP jednostka nie mogłaby w rzeczywistości skorzystać ze skutków negatoryjnego judykatu TK, nawet gdyby sama zainicjowała jego wydanie w trybie skargi konstytucyjnej<sup>33</sup>. Tym samym spójność prawa nie mogłaby zostać osiągnięta<sup>34</sup>.

Doktryna i orzecznictwo przyjmują, że przepis art. 190 ust. 4 KRP wysławia prawo podmiotowe do wznowienia postępowania zakończonego rozstrzygnięciem, którego podstawa prawna okazała się być niekonstytucyjna<sup>35</sup>, lub do uzyskania uchylecia takiego rozstrzygnięcia<sup>36</sup>. Istotą „sanacji niekonstytucyjnego stanu prawnego”<sup>37</sup> w skali „mikro” jest „wprowadzenie przez ustawodawcę nadzwyczajnego środka prawnego umożliwiającego: 1) wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia i 2) uzyskanie nowego rozstrzygnięcia właściwego organu w tej samej sprawie konkretnej, opartego na podstawie prawnej zgodnej z normami wyższego rzędu”<sup>38</sup>.

---

29 P. Radzewicz, *Wzruszenie...*, s. 74.

30 B. Nita, *Trybunał...*, s. 225–226.

31 Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie...*, s. 16.

32 Wskazanie na skutki prawne orzeczeń TK w skali „makro” i „mikro” odsyła do podziału zawartego w: L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 15 i n.

33 Por. podobnie – M. Jackowski, *Następstwa...*, s. 193–194.

34 B. Nita-Światłowska, *Wznowienie...*, s. 167.

35 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 850–851.

36 K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 215–216. Por. także: M. Jackowski, *Restytucja...*, s. 212–213.

37 O genezie pojęcia – por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 199 i n.

38 K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 216. Por. także wyrok TK z 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 4.

## 7. Zakres możliwości stosowania nadzwyczajnych trybów administracyjnej weryfikacji ostatecznych rozstrzygnięć Prezesa Urzędu

Wyłączenie możliwości wznowienia postępowania przed Prezesem Urzędu zakończonego ostateczną decyzją lub postanowieniem dotyczy również przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności z KRP, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego ostateczna decyzja lub postanowienie zostały wydane (art. 145a k.p.a.). W konsekwencji, jeżeli na skutek wyroku negatoryjnego zostanie z porządku prawnego wyeliminowana norma prawna stanowiąca podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu, to strona tego postępowania nie będzie mogła w praktyce skorzystać z instytucji wznowienia postępowania w celu usunięcia wiążących ją skutków prawnych obowiązywania konstytucyjnie wadliwej normy prawnej, skonkretyzowanej wobec niej w rozstrzygnięciu Prezesa Urzędu.

Niemniej do zmiany lub uchylecia decyzji (lecz nie wznowienia postępowania, które wymaga wniosku strony) może dojść z inicjatywy Prezesa Urzędu, gdy uzna, że „derogacja trybunalska” i konieczność usunięcia jej skutków w indywidualnych sprawach leżą w interesie społecznym, pozwalającym na zmianę lub uchYLECIE ostatecznych decyzji (art. 154–155, 161 i 163 k.p.a.). Art. 82 ust. 1 u.o.k.i.k. dotyczy bowiem tylko stron postępowania, a nie organu, jakim jest Prezes Urzędu<sup>39</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, poszczególne instytucje w ramach nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych są względem siebie alternatywne i konkurencyjne, a ich przesłanki nie pokrywają się<sup>40</sup>. W konsekwencji brak możliwości skorzystania z jednej z nich nie oznacza zamknięcia drogi skorzystania z innych.

Prezes Urzędu może *ex officio* skorzystać z instytucji stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia (art. 156 w zw. z art. 126 k.p.a.). Do stwierdzenia nieważności powinno dojść w odmiennej relacji czasowej rozważanych zdarzeń. O ile w przypadku zmiany lub uchylecia ostatecznego rozstrzygnięcia najpierw musi ono zostać wydane i uzyskać atrybut ostateczności, a dopiero następnie zapaść winien negatoryjny wyrok TK,

39 K. Różiewicz-Ładoń, *Postępowanie...*, s. 448; A. Witkowska, *Komentarz...*, s. 990 i n.

40 M. Kopacz, *Wznowienie...*, s. 21 i n.



o tyle z instytucji stwierdzenia nieważności Prezes Urzędu może skorzystać, gdy w procesie orzekania nie uwzględnił skutków prawnych uprzedniego wyroku negatoryjnego i mimo nich wydał rozstrzygnięcie, które następnie stało się ostateczne. Jedynie wówczas aktualizuje się bowiem przesłanka rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>41</sup>.

Prezes Urzędu może również na mocy innych przepisów szczególnych uchylić lub zmienić swoje ostateczne rozstrzygnięcie (art. 12 ust. 5 i 6, art. 21 ust. 1, art. 23c ust. 5 i 7 oraz art. 28 ust. 5 i 6 u.o.k.i.k.). Ostateczne rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu może również wygasnąć *ex lege* (art. 22 ust. 1 u.o.k.i.k.). Aby było to możliwe, muszą ziszczyć się wskazane w tych przepisach przesłanki. Nie odnoszą się one jednak do możliwości weryfikacji zapadłych rozstrzygnięć z powodu konstytucyjnej dyskwalifikacji ich podstaw prawnych.

Wzruszyć ostateczne rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu pozwala również sprzeciw prokuratora (art. 184 § 1 k.p.a.), z którego można uczynić użytek, gdy przepisy k.p.a. lub przepisy szczególne przewidują wobec danego ostatecznego rozstrzygnięcia możliwość wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej zmianę lub uchylenie. Kompetencja ta jest zależna od ustawowego zakresu dopuszczalności weryfikacji ostatecznego rozstrzygnięcia w trybach nadzwyczajnych. W rozważanym przypadku sprzeciw prokuratora będzie mógł inicjować decyzję Prezesa Urzędu o zmianie lub uchyleniu z urzędu ostatecznej decyzji objętej sprzeciwem, stwierdzenie nieważności decyzji z urzędu (art. 157 § 2 k.p.a.) oraz wszczęcie postępowania o wznowienie postępowania w przypadkach, co do których nie jest wymagany wniosek strony, tj. wobec zaistnienia przesłanek wznowieniowych enumerowanych w k.p.a., z wyłączeniem jednak art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a oraz art. 145b k.p.a.<sup>42</sup>

Prokurator, wnosząc sprzeciw, może wnieść o zmianę lub uchylenie ostatecznego rozstrzygnięcia w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej jego wydania, o ile uzna, że przemawia za tym interes społeczny, stanowiący ustawową przesłankę zarówno zmiany ostatecznej decyzji, jak i jej uchylenia (art. 154 i art. 155 k.p.a.). Kompetencja ta winna być analizowana z perspektywy zadań prokuratury, jakie

---

41 B. Adamiak, *Orzeczenie...*, s. 21.

42 Por. art. 147 k.p.a.

stawia przed nią ustawodawca. Zgodnie z art. 2 Ustawy z dn. 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>43</sup>, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności, rozumianej jako „zobowiązanie organów władzy państwowej do przestrzegania prawa i działania na podstawie przepisów prawa”, co „ma na celu zapewnienie obywatelom nienaruszalności ich praw przyznanych przez ustawy i ochronę przed arbitralnością władzy”<sup>44</sup>. Co więcej, zgodnie z § 367 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dn. 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>45</sup>, prokurator inicjuje postępowanie administracyjne lub bierze w nim udział, gdy wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny. Interesu społecznego upatrywać należy w dążeniu do ochrony obywateli przed negatywnymi skutkami działania władzy na podstawie przepisów, które zostały konstytucyjnie zdyskwalifikowane wyrokiem TK. Sprzeciw dotyczący żądania zmiany lub uchylecia ostatecznego rozstrzygnięcia możliwy będzie, gdy rozstrzygnięcie stanie się ostateczne przed wydaniem wyroku o niekonstytucyjności jego podstawy prawnej. Gdy zaś relacja czasowa między tymi zdarzeniami jest odwrotna, tj. Prezes Urzędu nie uwzględniłby w toku wydania decyzji uprzedniego trybunalskiego wyroku negatoryjnego, to sprzeciw prokuratora odwoływać by się mógł jedynie do przesłanek nieważności decyzji.

### **8. Wzorce kontroli konstytucyjności i ich relacja z przepisami art. 82 u.o.k.i.k.**

Złożoność sytuacji prawnej adresata rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu, wydanego na niekonstytucyjnej podstawie prawnej, skłania do rozważenia, czy zidentyfikowane wyłączenie możliwości uchylecia się strony postępowania

---

43 Dz.U. 2019, poz. 740.

44 E. Rojowska, *Komentarz...*, s. 25. Choć pogląd ten ogłoszono w kontekście Ustawy z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, to tożsamy kształt słowny obu przepisów pozwala uznać, że ustawodawca celowo powtórzył dotychczasową regulację, nie widząc potrzeby dokonywania jej zmiany co do istoty.

45 Dz.U. 2017, poz. 1206.

przed Prezesem Urzędu od wiążących ją indywidualnie skutków prawnych rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu, wydanego na podstawie wadliwej konstytucyjnie normy prawnej, pozostaje w zgodzie z Konstytucją. Uwagi czynione poniżej dotyczą jedynie materialnej (treściowej) zgodności norm prawnych, a pomijają w całości kryteria kompetencyjne i proceduralne<sup>46</sup>. Analiza u.o.k.i.k. pod kątem tych dwóch kryteriów nie wykazała bowiem podstaw do podważenia konstytucyjności rozważanej regulacji prawnej.

Z art. 190 ust. 4 KRP wynika, że każde władcze rozstrzygnięcie władzy publicznej, podjęte w jakiegokolwiek sprawie indywidualnej na podstawie aktu normatywnego, który TK uznał za niezgodny z KRP, umową międzynarodową lub ustawą, może zostać wzruszone na zasadach i w trybie określonych we właściwych przepisach procesowych. Nie daje to jednak podstawy do przyjęcia, aby ustawy określające zasady i tryby sanacji niekonstytucyjności stanu prawnego w skali „mikro” mogły zawierać jakiegokolwiek wyłączenia możliwości wzruszenia rozstrzygnięć o powyższych cechach.

Zestawiając art. 82 u.o.k.i.k. z art. 190 ust. 4 KRP w tym rozumieniu, uznać należy, że jest on sprzeczny z przepisem konstytucyjnym, albowiem pozbawia adresata rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu uprawnienia do jego wzruszenia, gdy TK orzekł o niezgodności z KRP, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego ono zapadło. Choć w procesie kontroli konstytucyjności prawa konieczne, a zarazem wystarczające do wydania wyroku negatoryjnego jest stwierdzenie niezgodności przedmiotu kontroli z choćby jednym wzorcem kontroli, to – z uwagi na holistyczny charakter czynionych rozważań – niezbędnym jest przeanalizowanie zgodności analizowanych przepisów w kontekście zgodności z innymi przepisami KRP.

W pierwszej kolejności ocenić należy zgodność ograniczeń prawa z art. 190 ust. 4 KRP z konstytucyjnym standardem ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, tj. art. 31 ust. 3 KRP. Aby dopuścić możliwość ograniczenia tego uprawnienia<sup>47</sup>, konieczne jest uznanie, że uprawnienie to ma charakter samoistny, a zatem również nieodzowne jest odrzucenie twierdzenia, jakoby było ono jednym z elementów prawa do sądu.

46 Wszystkie trzy kryteria ujmuje art. 68 Ustawy z dn. 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2072.

47 Na dopuszczalność ograniczenia tego uprawnienia wskazuje m.in. K. Wojtyczek. Por. K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 217.

W doktrynie i orzecznictwie TK dominuje pierwszy pogląd<sup>48</sup>. Nadto za dopuszczalnością dokonania ograniczeń na tej podstawie przemawia racjonalność ustrojodawcy<sup>49</sup>.

Art. 31 ust. 3 KRP wysławia zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą ograniczenie każdej konstytucyjnej wolności lub prawa winno nastąpić w ustawie, być konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także realizować choćby jedną ze wskazanych w tym przepisie wartości<sup>50</sup>. Wartościami, które *prima facie* uzasadniają ograniczenia uprawnienia z art. 190 ust. 4 KRP, są bezpieczeństwo publiczne oraz wolności i prawa innych osób, przejawiające się w zasadzie trwałości decyzji administracyjnych, zabezpieczającej pewność obrotu prawnego. Nadto ograniczenie każdej konstytucyjnej wolności lub prawa nie może naruszać ich istoty (art. 31 ust. 3 zdanie 2 KRP). Odnosząc się zaś do zakazu naruszania istoty wolności lub prawa, TK wskazał, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (jądro, rdzeń), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie mogą istnieć oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykle ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości prawa czy wolności<sup>51</sup>. Dopelniając tę tezę – w innym, nieco wcześniejszym wyroku – TK podniósł, że do naruszenia istoty prawa doszłoby, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczyłyby podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiałyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym<sup>52</sup>. Zakaz ów dotyczy wszystkich wolności i praw konstytucyjnych, co wynika z jego usytuowania w ramach systematyki rozdziału II KRP<sup>53</sup>. W konsekwencji, choć nie można ustalić abstrakcyjnych i operatywnych kryteriów oddzielenia jądra wolności lub prawa od otoczki, to ustalenie minimalnej treści danej wolności lub prawa (poddawanych ograniczeniom) może być dokonywane w realiach konkretnego przypadku (*ad casum*)<sup>54</sup>.

48 M. Jackowski, *Restytucja...*, s. 213–214.

49 M. Jackowski, *Następstwa...*, s. 209.

50 J. Zakolska, *Zasada...*, s. 115 i n.

51 Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

52 Wyrok TK z 23 grudnia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr. 1, poz. 2.

53 A. Niżnik-Mucha, *Zakaz...*, s. 183.

54 A. Łabno, *Ograniczenie...*, s. 708.

W powyższych kontekstach należy rozważać każdą regulację ograniczającą uprawnienie ujęte w art. 190 ust. 4 KRP, a zatem także art. 82 u.o.k.i.k.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w analizowanym przypadku ograniczenie wprowadzono w przepisach ustawowej rangi, a zatem spełniono konstytucyjny formalny wymóg ograniczeń.

Po drugie, wskazując na wartości konstytucyjne, przeciwstawiane prawu do sanacji niekonstytucyjnego stanu prawnego w skali „mikro”, zważyć należy, że samo „sanowanie” nie może powodować nowej niesprawiedliwości; musi być analizowane z punktu widzenia pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i materialnej praworządności (sprawiedliwości)<sup>55</sup>. Kolidacja tych wartości wymaga precyzyjnego wyważenia. Z jednej strony demokratyczne państwo prawne nie powinno petryfikować indywidualnych skutków obowiązywania niekonstytucyjnych norm prawnych, zaś z drugiej – pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, gwarantowane zasadą trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, nie mogą bezwzględnie ustępować każdemu dążeniu do restytucji stanu konstytucyjności prawa, gdyż prawo to nie ma charakteru absolutnego. W orzecznictwie TK niemalże wszystkie przypadki ograniczenia możliwości skorzystania z beneficjum art. 190 ust. 4 KRP zostały uznane za niekonstytucyjne<sup>56</sup>.

Po trzecie, oceniając wprowadzone w art. 82 u.o.k.i.k. ograniczenie w korzystaniu z uprawnienia określonego w art. 190 ust. 4 KRP, należy ustalić, co stanowi jego istotę (rdzeń, jądro). Rdzeniem tego prawa jest wprowadzenie przez ustawodawcę nadzwyczajnego środka prawnego dającego możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, pozwalającego na wydanie nowego rozstrzygnięcia właściwego organu w tej sprawie, wydanego na podstawie prawnej zgodnej z normami wyższego rzędu. Wobec takiego pojmowania istoty rozważanego prawa nie można nie zgodzić się z twierdzeniem, że całkowite wyłączenie możliwości wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym i prawomocnym rozstrzygnięciem Prezesa Urzędu, wydanego na podstawie prawnej uznanej następnie za niekonstytucyjną, narusza samą istotę tegoż prawa.

---

55 Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie...*, s. 23.

56 M. Jackowski, *Restytucja...*, s. 220.

Na marginesie należy zauważyć, że wprowadzone ograniczenie w korzystaniu z prawa, o którym mowa w art. 190 ust. 4 KRP, ma charakter stały i nie można mu przypisać cech dopuszczalnego konstytucyjnie tymczasowego zawieszenia wolności lub prawa<sup>57</sup>. Apologeci ograniczenia poprzez art. 82 u.o.k.i.k. możliwości korzystania z uprawnienia ujętego w art. 190 ust. 4 KRP wywodzić mogą jego dopuszczalność z twierdzenia o sanowaniu tego braku przez funkcjonowanie innego środka prawnego, jakim jest możliwość wywiedzenia od decyzji Prezesa Urzędu odwoławczego do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nic jednak bardziej mylnego. Wyłączenie możliwości korzystania z danego konstytucyjnego uprawnienia nie może być w żaden sposób sanowane<sup>58</sup>. Skoro ustrojodawca przesądził o przyznaniu danej grupie podmiotów określonych uprawnień, bez oznaczenia szczególnych sposobów dokonywania ograniczeń tego uprawnienia (co winno być precyzyjnie wskazane w przepisach tożsamej, a więc konstytucyjnej rangi), to stwierdzić należy, że do ograniczenia tego uprawnienia znajdują zastosowanie przepisy o charakterze ogólnym (art. 31 ust. 3 KRP). Ustawodawca zwykły nie może dokonywać ograniczeń w korzystaniu z niego z pominięciem zasad konstytucyjnych.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że o ile rozważanej regulacji można przypisać zakotwiczenie aksjologiczne w realizacji i zabezpieczeniu dwóch wartości konstytucyjnych (bezpieczeństwo publiczne oraz wolności i prawa innych osób), o tyle nie można nie dostrzec, że art. 82 u.o.k.i.k. zupełnie przekreśla istotę prawa podmiotowego z art. 190 ust. 4 KRP, albowiem całkowicie i na stałe pozbawia pewną grupę podmiotów możliwości skorzystania z niego<sup>59</sup>.

Nie budzi wątpliwości, że w swej działalności orzeczniczej Prezes Urzędu uwzględniać musi zasady praworządności i prawdy obiektywnej (art. 83 u.o.k.i.k. w zw. z art. 6 i 7 k.p.a.)<sup>60</sup>. Zatem skoro Prezes Urzędu zasady te winien uwzględniać, to brak możliwości wznowienia postępowania (na podstawie art. 145a k.p.a.) budzi także istotne wątpliwości

57 Por. o dopuszczalnym tymczasowym zawieszeniu możliwości korzystania z wolności lub prawa – A. Niżnik-Mucha, *Zakaz...*, s. 186–202.

58 A. Niżnik-Mucha, *Zakaz...*, s. 207.

59 W typologii A. Niżnik-Muchy jest to przejaw formalnego pozbawienia jednostki gwarantowanego jej prawa – A. Niżnik-Mucha, *Zakaz...*, s. 210.

60 Por. D. Sylwestrzak, *Postępowanie...*, 2012, s. 119–120.

co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 KRP), z której – mimo wyodrębnienia art. 7 KRP – wywodzi się w polskim porządku prawnym podstawę aksjologiczną dla zasady legalizmu, transponowanej na grunt procedury administracyjnej w art. 6 i 7 k.p.a.

Powstaje pytanie, czy brak możliwości usunięcia indywidualnych skutków prawnych niegdyś obowiązywania niekonstytucyjnej normy prawnej zgodny jest z zasadą legalizmu. Innymi słowy, czy dla realizacji zasady legalizmu wystarczające jest działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obowiązującego w momencie podjęcia danych rozstrzygnięć i bezwyjątkowa petryfikacja ich skutków, czy też zasada legalizmu wymaga usuwania z obrotu prawnego skutków prawnych powstałych w związku z uprzednim stosowaniem przepisów prawa, które w demokratycznym państwie prawa – jako niekonstytucyjne – nie powinny stanowić źródła niekorzystnych dla jednostki skutków prawnych. Zagadnienie to jest tak ważne z tej przyczyny, że eliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć administracyjnych i wyroków sądowych wydanych na podstawie niekonstytucyjnych norm prawnych umacnia praworządność<sup>61</sup>.

Zdecydowanie należy opowiedzieć się za drugim rozwiązaniem. Przyjęcie pierwszego oznaczałoby przeniesienie ciężaru negatywnych skutków prawnych obowiązywania niekonstytucyjnych norm prawnych w całości na adresatów aktów stosowania prawa, wydanych na podstawie niekonstytucyjnych norm, co byłoby sprzeczne z elementarnym poczuciem sprawiedliwości społecznej. W demokratycznym państwie prawnym atrybut „bycia prawem” posiadają normy nie tylko obowiązujące i będące rezultatem prawidłowo zdziałanych czynności konwencjonalnych, ale jednocześnie będące treściowo (materialnie) zgodne z ustawą zasadniczą. Nadto wyrok TK o niezgodności podstawy prawnej aktu stosowania prawa przełamuje zasadę *tempus regit actum*, zgodnie z którą sprawę należy rozstrzygnąć zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili zdarzenia wywołującego sprawę. Po wydaniu przez TK wyroku organy stosujące prawo winny uwzględnić jego treść<sup>62</sup>, tj. odstąpić od stosowania niekonstytucyjnych norm prawnych obowiązujących w chwili takiego zdarzenia.

---

61 K. Sobieralski, *Wznowienie...*, s. 67.

62 J. Trzeciński, *Wokół...*, s. 408–409.

Brak możliwości usunięcia z obrotu prawnego indywidualnych skutków obowiązywania norm nieposiadających opisanych cech istotnie podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Decyzja o wszczęciu postępowania zmierzającego do usunięcia z obrotu prawnego takiego rozstrzygnięcia winna zostać pozostawiona zainteresowanemu podmiotowi, będącemu jego adresatem.

Co więcej, w związku z obowiązywaniem art. 82 ust. 1 u.o.k.i.k. nawet Prezes Urzędu nie może *sua sponte* wznowić postępowania z powodu niekonstytucyjności podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia; może jedynie dokonać jego zmiany lub uchylecia, o ile uzna, że przemawia za tym „interes społeczny” (art. 154 § 1 i art. 155 k.p.a.). Pozostawienie decyzji skorzystania z tej kompetencji organowi władzy publicznej nie stanowi ani wystarczającej, ani realnej gwarancji realizacji beneficjum z art. 190 ust. 4 KRP.

Prezes Urzędu – z uwagi na art. 82 ust. 1 u.o.k.i.k. – znaleźć się może w nader „niekomfortowej” sytuacji. Jak każdy organ administracji publicznej związany jest ustawą i nie posiada ani kompetencji kierowania pytań prawnych do TK co do konstytucyjności tych przepisów, ani nie może odmówić zastosowania w konkretnym przypadku przepisu, który uważa za niekonstytucyjny<sup>63</sup>. W konsekwencji Prezes Urzędu – dostrzegając nawet niekonstytucyjność przepisu ustawy, który musi uczynić podstawą prawną decyzji – nie może nie wydać decyzji na podstawie konstytucyjnie wątpliwej normy prawnej. Mając zatem świadomość niekonstytucyjności podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia i tak musi on uczynić z niej użytek. Jedynie co może w takim przypadku zrobić, to – odwołując się do ducha KRP, zakładającego wewnętrzną moralność prawa<sup>64</sup>, uwypuklaną przez TK<sup>65</sup> – w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia zasygnalizować dostrzeganą konstytucyjną wadliwość podstawy prawnej. Tylko w ten sposób akt stosowania prawa nie stanie się „pułapką” dla obywatela. Tym samym ułatwi on adresatowi decyzji lub postanowienia skorzystanie z zarzutu niekonstytucyjności w postępowaniu przed

63 Por. M. Banasik, *Skutki...*, s. 186. Odmiennie – por. M. Jaśkowska, *Skutki...*, s. 279–280, która opowiada się za tym, że nie tylko sądy, lecz każdy organ stosujący prawo może odmówić zastosowania ustawy niezgodnej z KRP, o dopuszczalności czego przesądza stosowanie dostępnych reguł derogacyjnych.

64 L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 77 i n.

65 Por. M. Kordela, *Formalna...*, s. 140 i n.



Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo da sądowi pretekst do skierowania pytania prawnego w trybie art. 193 KRP. Zamieszczenie takiego sygnału w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie przesądza jednak, czy strona wywiedzie od niego odwołanie i czy w toku tak zainicjowanego postępowania odwoławczego rozstrzygnięte zostanie zagadnienie konstytucyjności podstawy prawnej.

Rozważając zgodność art. 82 u.o.k.i.k. z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 KRP), nie sposób nie sprawdzić, czy przepisy te odpowiadają standardom techniki prawodawczej<sup>66</sup>. W świetle orzecznictwa TK nie jest zgodna z tymi zasadami regulacja stwarzająca dla pewnej grupy osób sytuację, w której nie mogą one nigdy z uczynić z niej użytku, a tym samym regulacja, która stwarza pozór istnienia prawa<sup>67</sup>. Oznacza to, że w sytuacji, gdy pewna grupa osób wyposażona jest w określone uprawnienie (niezależnie od tego, z jakiego aktu normatywnego ono wynika), to zasady przyzwoitej legislacji zabraniają przyjęcia takich przepisów (aktem tej samej rangi co akt normatywny przyznający uprawnienie albo niższej), które wyłączałyby w całości możliwość skorzystania przez tę grupę podmiotów z posiadanego uprawnienia. Taka regulacja prowadziłyby bowiem do „wydrążenia prawa”<sup>68</sup>. W sytuacji zaś, gdy aktem przyznającym określone uprawnienie jest KRP (w rozważanym przypadku – art. 190 ust. 4), a aktem wyłączającym w całości możliwość skorzystania przez grupę podmiotów konstytucyjnie uprawnionych z przydanego im uprawnienia jest ustawa (tu: art. 82 u.o.k.i.k.), ponownie można mówić o naruszeniu istoty konstytucyjnego prawa wysłowionego w art. 190 ust. 4 KRP.

Podsumowując tę część rozważań, wskazać należy, że w konstytucyjnym państwie prawa na podmiot prawa nie mogą zostać przeniesione negatywne skutki niedoskonałości prawodawczych czy też nienależytego uwzględniania techniki legislacyjnej. Nie można na podmiot ten przerzucać konieczności rozwiązywania wątpliwości co do stanu prawnego<sup>69</sup>. Oznacza to, że żadne błędy legislacyjne prawodawcy nie mogą wprost

---

66 T. Zalasinski, *Zasada...*, s. 50.

67 Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 50.

68 O „wydrążeniu wolności lub prawa” jako typie naruszenia zakazu naruszania ich istoty – por. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz...*, s. 218 i n.

69 Wyrok NSA z 18 czerwca 1996 r., SA/Łd 1212/95, LEX nr 39392.

obciążać swymi negatywnymi skutkami obywateli<sup>70</sup>. Odpowiedzialność za nie spoczywa wyłącznie na państwie. Inaczej zniweczono by zasadę lojalnego postępowania państwa wobec jednostki<sup>71</sup>.

Jednocześnie nie można nie dostrzec, że w dostępie i możliwości skorzystania z dobrodziejstwa wynikającego z art. 190 ust. 4 KRP adresaci tego uprawnienia są objęci zastosowaniem zasady równości wobec prawa, o której stanowi art. 32 ust. 1 KRP i jej preambuła, przewidująca równość w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego. Żadna z norm konstytucyjnych nie przewiduje w przypadku tego uprawnienia wyłączenia zasady równości. Art. 82 ust. 1 u.o.k.i.k. bezpodstawnie zaś różnicuje sytuację adresatów uprawnienia do wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego (wypływającego z art. 190 ust. 4 KRP). Zróżnicowanie to dokonane jest na podstawie kryterium rodzaju postępowania, w jakim doszło do zastosowania normy prawnej następnie wyeliminowanej z systemu prawnego na skutek negatoryjnego wyroku TK. Rodzaj postępowania, w którym wydano rozstrzygnięcie, nie może jednak stanowić kryterium różnicującego, zwłaszcza że adresaci nie mają na jego wybór żadnego wpływu, a widoczne jest konsekwentne dążenie ustawodawcy do ujednoczenia instytucji wznowienia postępowania we wszystkich procedurach sądowych i administracyjnej<sup>72</sup>. Ma to ułatwić korzystanie z uprawnienia z art. 190 ust. 4 KRP. Za przyjęciem tej tezy przemawia orzecznictwo TK, w myśl którego nieuzasadnione jest różnicowanie dopuszczalności wznowienia postępowania w zależności od formy orzeczenia (postanowienie-wyrok), od jego znaczenia dla postępowania (kończące postępowanie-incydentalne) czy od jego merytorycznej zawartości (zasądzące-oddalające, skazujące-uniewinniające)<sup>73</sup>. Skoro przyjęto takie twierdzenie, to tym bardziej nieuzasadnione jest – wnioskując *a minori ad maius* – różnicowanie dopuszczalności wznowie-

70 Zastrzeżenie, że negatywne konsekwencje niedoskonałości i uchybień legislacyjnych nie mogą dotyczyć wprost obywateli, jest konsekwencją założenia, iż nawet jeśli będą one obciążać wyłącznie państwo, to *de facto* finalnie, lecz w sposób pośredni, dotkną obywateli jako wspólnotę konstytuującą państwo. Zostaną jednak rozłożone na całą wspólnotę obywateli, a nie na jednostkę (w rozważanym przypadku adresata ostatecznych rozstrzygnięć Prezesa Urzędu wydanych na podstawie wadliwej konstytucyjnie normy prawnej).

71 K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 222.

72 G. Krawiec, *Wznowienie...*, s. 126.

73 Wyrok TK z 7 września 2006 r., SK 60/05, OTK ZU, 2006A, nr 8, poz. 101.

nia postępowania w zależności od rodzaju procedury, w której zapadło finalne rozstrzygnięcie, którego podstawa prawna okazała się następnie być konstytucyjnie wadliwa.

Równocześnie pewne różnicowanie sytuacji prawnej tych podmiotów ze względu na to, w jakiej procedurze zapadło wobec nich rozstrzygnięcie wymagające wznowienia postępowania, jest dopuszczalne. Wynika ono z odmienności różnych procedur. Akceptowalne wydaje się różnicowanie cywilnej, karnej i administracyjnej procedury wznowieniowej poprzez np. ustalenie różnych maksymalnych terminów dopuszczalności wznowienia postępowania po wydaniu przez TK wyroku negatywnego (termin materialny, nieprzywracalny) albo poprzez oznaczenie odmiennych terminów na złożenie właściwego wniosku o wznowienie postępowania (termin procesowy, przywracalny)<sup>74</sup>. Przemawia za tym choćby to, że w modelowym ujęciu procesu karnego przeciwko interesowi osoby skazanej (na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej) przeciwstawia się interes państwa reprezentowany przez oskarżyciela publicznego<sup>75</sup>, a w procesie cywilnym konfrontowane są równoprawne interesy stron.

Aktualne brzmienie art. 82 u.o.k.i.k. różnicuje również wyżej wymienione podmioty na podstawie kryterium wszczęcia albo niewszczęcia postępowania odwoławczego (sądowego) od decyzji Prezesa Urzędu. Jeżeli adresat ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa Urzędu wszczął postępowanie odwoławcze przed sądem cywilnym, a następnie po jego zakończeniu lub jeszcze w jego trakcie doszło do stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności podstawy prawnej wydanego wobec niego rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu, to adresat ów może skorzystać ze środków prawnych usunięcia wobec niego indywidualnych skutków obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji. Wszak może on zainicjować wznowienie postępowania cywilnego (gdy zostało już prawomocnie zakończone) albo jeszcze w jego trakcie dążyć do zastosowania przez sąd powszechny środków prawnych pozwalających na uwzględnienie zmiany normatywnej powstałej na skutek derogacji trybunalskiej, do czego

---

74 Wyrok TK z 24 listopada 2009 r., SK 36/07, OTK ZU, 2009A, nr 10, poz. 151.

75 Świadomie pomijam – poprzestając na rozważaniach modelowych – przypadki oskarżenia subsydiarnego i prywatnego, które zbliżone swą istotą są do postępowań cywilnych.

zobowiązane są wszak wszystkie sądy na każdym etapie postępowania<sup>76</sup>. Wolą ustrojodawcy było, aby podmiot taki został wyposażony w instrument prawny skuteczny, a nie jedynie pozorny<sup>77</sup>. Jeśli zaś adresat ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa Urzędu nie wszczął postępowania odwoławczego albo złożył odwołanie, lecz zostało ono z jakichś przyczyn odrzucone, to tylko z tego powodu będzie gorzej (nierówno) traktowany w porównaniu do podmiotu, który wszczął postępowanie odwoławcze przed sądem cywilnym. Nie będzie mógł bowiem skorzystać z nadzwyczajnego trybu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, mimo że należy do grupy podmiotów, wobec których wydano ostateczne rozstrzygnięcie na podstawie normy prawnej następnie konstytucyjnie zdyskwalifikowanej w wyroku negatoryjnym TK, a zatem posiada prawo podmiotowe wynikające z art. 190 ust. 4 KRP.

### 9. Dotychczasowe propozycje nowelizacji art. 82 u.o.k.i.k.

W doktrynie znane są postulaty zmiany rozważanej regulacji. Ich przykładem są propozycje R. Stankiewicza<sup>78</sup>, który proponuje głęboką i całościową zmianę modelu organizacji systemu ochrony konkurencji, poprzez powołanie nowego organu – Komisji Ochrony Konkurencji. Komisja ta – działając obok Prezesa Urzędu – miałyby m.in. rozpoznawać sprawy wznowienia postępowania przed Prezesem Urzędu, decydować o zmianie lub uchyleniu jego rozstrzygnięć, stwierdzać nieważność wydanych przezeń rozstrzygnięć administracyjnych. Przeto miałyby stanowić organ właściwy do nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji Prezesa Urzędu. Przedstawiona propozycja nie była jednak całkowicie uformowana w rozważanej materii. Nie przesądzając jej konstytucyjności, stwierdzić należy, że powołanie do życia nowego organu o szerokich kompetencjach usunęłoby część zarzutów formułowanych wobec art. 82 u.o.k.i.k. i pozwoliłoby *prima facie* na uzyskanie stanu konstytucyjności. Niestety propozycje te nie są podyktowane (bynajmniej nie ujawniono takiego zamiaru) usunięciem zidentyfikowanej niekonstytucyjności.

76 Jest to szerokie rozumienie pojęcia „wznowienie postępowania”. Por. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł...*, s. 15–16; M. Jackowski, *Następstwa...*, s. 204.

77 M. Jackowski, *Restytucja...*, s. 217.

78 R. Stankiewicz, *Model...*, s. 223 i n.

## 10. Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że norma prawna dekodowana z art. 82 u.o.k.i.k. obarczona jest niekonstytucyjnością. Wykazano jej niezgodność z normami wywodzonymi z art. 2 (zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą uwzględniania wymogów prawidłowej legislacji), art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 190 ust. 4 KRP. Wykazana niezgodność przesądza o konieczności dokonania zmian normatywnych. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy kiedykolwiek zaistniała sytuacja, w której adresat rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu wydanego na podstawie konstytucyjnie zdyskwalifikowanej normy prawnej (wyrokiem późniejszym niż wydane rozstrzygnięcie) nie mógł w rzeczywistości skorzystać z uprawnienia ujętego w art. 190 ust. 4 KRP. Stan konstytucyjności systemu prawnego jest bowiem niezależny od tego, czy określone normy prawne znalazły chociażby raz zastosowanie, czy też nie.

Zasadny zatem jest postulat *de lege ferenda*, aby art. 82 u.o.k.i.k. przybrał następujące brzmienie:

Art. 82. Od decyzji lub postanowień Prezesa Urzędu nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego, dotyczące uchylecia, zmiany, stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania, chyba że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego decyzja lub postanowienie Prezesa Urzędu zostały wydane.

Proponowana zmiana zapewnia konstytucyjność, a jednocześnie nie narusza przyjętej przez ustawodawcę zwykłego konstrukcji zaskarżania rozstrzygnięć Prezesa Urzędu. Obecna regulacja zostałaby „poprawiona” bez nadmiernego wkraczania w swobodę ustawodawcy.

### **The Issue of Constitutionality of The Provisions of Article 82 of The Competition and Consumer Protection Act of 2007**

The aim of this paper is to present the issue of the constitutionality of the provisions of Article 82 of the Competition and Consumer Protection Act of 2007.

The remarks mainly focus on the evolution of the legal regulation contained in the analyzed legislation, its doctrinal and judicial assessments, as well as its relationship with other legal norms, especially with the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. As a consequence of the partial assessments (given as a part of the separate stages of reflections), the postulates of partial change of the current regulation are formulated which – according to the author – will allow to reach a full compliance with the fundamental rights of the state. The analyzed regulation is affected by the status of unconstitutionality which results in incompatibility with the provisions of Articles 2, 31 section 3, 32 section 1, and 190 section 4 of the Polish Constitution.

**Keywords:** proceedings before the Chairman of the Office of Competition and Consumer Protection, resumption of administrative proceedings, restitution of constitutionality, consequences of the negative judgment of the Constitutional Tribunal

**Jan Uniejewski** – mgr, radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie, doktorant Instytutu Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński, numer ORCID: 0000-0001-9656-2179.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wadliwość decyzji administracyjnej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, S. Smaga, Kraków 2001.
- Banasik M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla spraw administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych „w toku”*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka. Rok XII”.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bogucki O., *Wykładnia funkcjonalna w działalności najwyższych organów władzy sądowniczej*, Szczecin 2011.
- Ciemniewski J., *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, z. 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 2.

- Działocha K., *Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 190*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Gonera K., Łętowska E., *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9.
- Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.
- Jackowski M., *Restytucja konstytucyjności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Janusz R., Skoczny T., *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, S. Smaga, Kraków 2001.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Kochutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Krawiec G., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007.
- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Mitera M., Rojewski M., Rojewska E., *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Nita B., *Trybunał Konstytucyjny a proces karny*, Zakamycze 1999.

- Nita-Światłowska B., *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności norm a zasada prawomocności orzeczeń sądowych*, w: *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Biernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Oniszczyk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasada państwa prawnego)*, Warszawa 1996.
- Radziejewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 5.
- Rojowska E., *Komentarz do art. 2*, w: M. Mitera, M. Rojewski, E. Rojewska, *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Różewicz-Ładoń K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011.
- Sobieralski K., *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, z. 12.
- Stankiewicz R., *Model organizacyjny systemu ochrony konkurencji w Polsce (uwagi de lege ferenda)*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.
- Stefaniuk M., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach ochrony konkurencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Teki Komisji Prawniczej O.L. PAN” 2010.
- Strzyczkowski K., *Nowe prawo konkurencji. Uwagi o projekcie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, z. 9.
- Sylwestrzak D., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, z. 9.
- Sylwestrzak D., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012.
- Trzeciński J., *Wokół art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Wybrane zagadnienia*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Witkowska A., *Komentarz do art. 82*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016.



Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.

Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

*Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.