

MAREK SACHAJKO, MAREK ŻÓŁTKO

## CHARAKTER PRAWNY POSTĘPOWANIA PRZED URZĘDEM OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW<sup>1</sup>

Polskie powojenne<sup>2</sup> ustawodawstwo antymonopolowe na tle unormowań prawnych innych państw, regulujących prawne aspekty ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych, ma stosunkowo krótką historię. Pierwsza polska ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej została uchwalona przez Sejm dnia 28.01.1987 roku<sup>3</sup>. Obowiązywała ona do 1990 roku, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 24.02.1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>4</sup>.

Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym jest dwuetapowe<sup>5</sup>. Pierwszy etap tego postępowania jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>6</sup>. Od decyzji wydanej przez wyżej wymieniony organ nie przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych postępowania administracyjnego, lecz zgodnie z postanowieniami ustawy antymonopolowej odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego. Wniesienie odwołania od decyzji Urzędu wszczyna postępowanie sądowe prowadzone w trybie postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. Istnieje zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie spór w kwestii charakteru prawnego postępowania przed Sądem Antymonopolowym. Najpierw uznano, iż jest to postępowanie pierwszoinstancyjne<sup>7</sup>, natomiast później, dostrzegając analogię do postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych stwierdzono, że stanowi rodzaj postępowania odwoławczego, zbliżonego charakterem do apelacji<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Wcześniejsza nazwa - Urząd Antymonopolowy.

<sup>2</sup> W okresie międzywojennym została uchwalona dnia 28 marca 1933 roku ustawa o kartelach (Dz.U. Nr 31, poz. 270).

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 18 z późniejszymi zmianami.

<sup>4</sup> Tj. Dz.U. z 1995 roku nr 80 poz. 405 z późniejszymi zmianami (zwana dalej ustawą).

<sup>5</sup> Por. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym*, Państwo i Prawo 1991 r., z. 1, s. 33 i nast.

<sup>6</sup> Zwany dalej Urzędem, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496).

<sup>7</sup> Por. T. Ereciński, *Postępowanie...*, s. 41 oraz Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 roku, sygn. akt III CRN 120/91, Orzecznictwo Gospodarcze 1991 r., z. 4, poz. 77.

<sup>8</sup> Por. Komentarz S. Dalki do ww. Wyroku Sądu Najwyższego, także Uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1993 roku, sygn. akt III CZP 92/93 wraz z głosem W. Broniewicza, *Orzecznictwo Sądów Polskich z 1994 roku*, z. 6, poz. 107.

Pomimo braku wyraźnego odesłania w kwestiach proceduralnych, do Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup> (jak ma to miejsce przykładowo w art. 13 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej<sup>10</sup>), należy stwierdzić, iż przypadku postępowania przed Urzędem znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. Za powyższym stanowiskiem mogą przemawiać niektóre postanowienia zawarte w omawianej ustawie.

Po pierwsze - Urząd jest centralnym organem administracji państwowej, podległym Radzie Ministrów (art. 17 ust. 1 ustawy).

Po drugie - formą orzeczenia wydanego w tym postępowaniu jest decyzja administracyjna (art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 15a ust. 1 i następne ustawy).

Po trzecie - przypisy ustawy określają postępowanie przed Urzędem jako postępowanie administracyjne (art. 21 ust. 1 ustawy).

Art. 5 par. 1 k.p.a. zawiera zasadę wyłączności stosowania przepisów k.p.a., w przypadku gdy przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym<sup>11</sup>.

1. Pomimo traktowania postępowania przed Urzędem jako postępowania administracyjnego, przy analizie prawnej przepisów pojawiają się wątpliwości, czy w toku całego postępowania, w pierwszym jego etapie przed Urzędem stosuje się przepisy k.p.a. Zmiany dokonane ustawą z dnia 3 lutego 1995 roku<sup>12</sup>, wprowadziły z jednej strony uregulowanie problematyki zażeń na postanowienia wydane w toku postępowania przed Urzędem, z drugiej, natomiast - nie dały całościowego rozwiązania tego problemu, wprowadzając jednocześnie nowe wątpliwości interpretacyjne (art. 10 ust. 4 i art. 21b ustawy).

Dotychczasowe uregulowania prawne nie przewidywały *expressis verbis* możliwości składania zażeń na postanowienia wydane przez Urząd. Zgodnie bowiem z art. 144 k.p.a. w związku z art. 127 k.p.a. strona bądź też inny adresat postanowienia niezadowolony z rozstrzygnięcia mógł zwrócić się do Urzędu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>13</sup>.

Jednakże, naszym zdaniem postanowienia powyższe mogły być zaskarżane tylko w drodze odwołania od decyzji (art. 142 k.p.a.). Tak więc niesłuszny jest pogląd przedstawiany w literaturze stwierdzający, iż od postanowień wydanych przez Urząd przysługuje zażalenie do Rady Ministrów, gdyż zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy organ ten jest nadrzędny w stosunku do Urzędu<sup>14</sup>.

Powyższa nowelizacja ustawy nie rozwiązała jednak wszystkich wątpliwości związanych z problematyką zażeń i związanego z nimi trybu postępowania.

<sup>9</sup> Tj. Dz.U. 1980 roku, Nr 9, poz. 26 z póź. zmianami (zwany dalej k.p.a.).

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 324 z póź. zmianami.

<sup>11</sup> Por. J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 25.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 208.

<sup>13</sup> Z. Janowicz, *Komentarz*, Warszawa-Poznań 1995, s. 337.

<sup>14</sup> Por. A. G. Harla, *Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym*, Palestra 1990 r., nr 11 -12, s. 18

Ustawa tylko w dwóch przypadkach przewiduje możliwość wniesienia zażalenia na postanowienia wydane przez Urząd, a mianowicie dotyczące:

- ograniczenia stronom prawa wglądu w materiały dowodowy dołączony do akt sprawy, jeżeli jego udostępnienie groziłoby ujawnieniem istotnych tajemnic przedsiębiorstwa (art. 21a ust. 1 ustawy),
- kosztów postępowania (art. 21a ust. 3 ustawy).

Natomiast art. 141 k.p.a. stanowi, iż na postanowienia wydane w toku postępowania służy stronie zażalenie tylko w przypadkach wskazanych w kodeksie.

K.p.a. przewiduje możliwość wniesienia środka zaskarżenia w postaci zażalenia od wielu postanowień wydanych przez organ administracji w toku postępowania.

Wśród tych postanowień znajdują się te, których przedmiotem rozstrzygnięcia są koszty postępowania (art. 264 par. 2 k.p.a.) oraz dotyczące kwestii odmowy udostępnienia akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej, a nadto podyktowane względami ważnego interesu państwowego (art. 74 par. 1 k.p.a.).

Postanowienia wskazane w art. 21a ust. 3 ustawy i artykułu 264 par. 2 k.p.a. dotyczą kwestii tożsamej, natomiast inny jest przedmiot postanowień z art. 74 par. 1 k.p.a. i art. 21a ust. 1 ustawy. Tylko w niektórych przypadkach istotne tajemnice przedsiębiorstwa będą stanowiły element Ważnego interesu państwowego, a dotyczyć to będzie sytuacji, gdy stroną będzie podmiot o znaczeniu strategicznym dla gospodarki.

Art. 21b ustawy wskazuje, iż tylko od postanowień wskazanych w art. 21a ust. 1 i ust. 3 ustawy, dotyczących ograniczenia wglądu do akt oraz rozstrzygających o kosztach postępowania służy zażalenie. Ustawa w kwestiach proceduralnych jest ustawą szczególną w stosunku do k.p.a.

Od powyższych postanowień służy, w terminie siedmiodniowym, zażalenie nie do organu administracji lecz do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy wyłączona jest możliwość Wniesienia zażalenia na inne niż wskazane w ustawie postanowienia wydane w toku postępowania przez Urząd. Jeżeli odpowiedź byłaby twierdząca, wówczas ograniczone zostałyby w dość dużym stopniu prawa strony w toczącym się postępowaniu w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Zmniejszenia tych uprawnień nie można tłumaczyć specyfiką postępowania antymonopolowego. Jeżeli, natomiast, uznałobyśmy, że oprócz postanowień wskazanych w ustawie, na które przysługuje stronie zażalenie, istnieje również szereg zaskarżalnych postanowień wskazanych w k.p.a., należy zastanowić się, dlaczego ustawodawca dwukrotnie, dotyczy to rozstrzygnięcia o kosztach, unormował tę samą kwestię. W niewielkim zakresie dotyczyłoby to również, ze względów wyżej opisanych, postanowień w kwestii odmowy wglądu do akt sprawy z uwagi na obawę ujawnienia istotnych tajemnic przedsiębiorstwa.

2. Postępowanie administracyjne w sprawach antymonopolowych może zostać, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, wszczęte z urzędu, czyli z inicjaty-

wy organu antymonopolowego lub też na wniosek podmiotu uprawnionego. Postępowanie sądowe może być wszczęte tylko w drodze odwołania od decyzji Urzędu.

Art. 21 ust. 2 ustawy wskazuje podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania.

Legitymację czynną posiadają:

- 1) podmioty gospodarcze<sup>15</sup>, którymi są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej utworzone zgodnie z przepisami prawa i prowadzące działalność gospodarczą albo organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku<sup>16</sup>, których interes został lub może być naruszony przez praktykę monopolistyczną,
- 2) związki podmiotów gospodarczych takie jak izby gospodarcze<sup>17</sup> czy też organizacje samorządu zawodowego rzemiosła<sup>18</sup>,
- 3) organy kontroli państwowej, do których należą m.in. Najwyższa Izba Kontroli<sup>19</sup>, Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna<sup>20</sup> oraz Państwowa Inspekcja Pracy<sup>21</sup>,
- 4) organy kontroli społecznej takie jak związki zawodowe czy też społeczna inspekcja pracy,
- 5) organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów. Do organizacji takich zaliczyć należy Federację Ochrony Konsumentów.

Nie został wydany akt prawny określający organizacje, do których należy ochrona konsumenta, uprawnione do wszczęcia postępowania antymonopolowego. Tak więc, ze względu na zasadę spójności systemu prawnego należałoby odwołać się do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1991 roku<sup>22</sup> dotyczącego wykazu organizacji społecznych uprawnionych do działania przed sądami w imieniu lub na rzecz obywateli. Jeżeli bowiem, organizacje te są uprawnione do wytoczenia powództwa lub brania udziału w toczącym się już postępowaniu cywilnym (m.in. przed Sądem Antymonopolowym) to tym samym powinny posiadać kompetencje do wszczęcia sprawy w pierwszym etapie - przed Urzędem,

- 6) organy gmin<sup>23</sup>.

Wśród podmiotów uprawnionych brak jest konsumentów. Istnieje więc wyraźna sprzeczność pomiędzy preambułą, wyróżniającą wśród innych celów ustawy ochronę interesów konsumentów, a brakiem kompetencji do

<sup>15</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy wskazanej w przypisie czwartym.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 41 poz. 324 z późniejszymi zmianami.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195 z późn. zmianami).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1989 roku o rzemiosle (Dz.U. Nr 17, poz. 92).

<sup>19</sup> Dz.U. z 1995 roku, Nr 13 poz. 59.

<sup>20</sup> Dz.U z 1995 roku Nr 117 poz. 564.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1958 roku o Państwowej Inspekcji Handlowej (tj. Dz.U. 1969 rok, Nr 26, poz. 206 z późniejszymi zmianami).

<sup>22</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1991 roku w sprawie ustalenia wykazu organizacji społecznych uprawnionych do działania przed sądami w imieniu lub na rzecz obywateli, Monitor Polski Nr 22, poz. 155.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 roku Nr 13, poz. 74).

indywidualnej realizacji ochrony tych praw. Być może Ustawodawca chcąc zapobiec nadmiernemu inicjowaniu postępowania przez obywateli nie uwzględnił w art. 21 ust. 2 ustawy konsumentów jako podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania, dając im jedynie możliwość zainicjowania wszczęcia postępowania za pośrednictwem organizacji społecznych i organów kontroli. Konsument składający wniosek do Urzędu może zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy doprowadzić jedynie do wszczęcia postępowania z urzędu.

W przypadku cofnięcia wniosku przez uprawnionego Urząd może, gdy nie widzi podstaw do kontynuowania postępowania, umorzyć postępowanie o stosowanie praktyk monopolistycznych, bądź też, gdy uzna za stosowne jego prowadzenie, z uwagi na ochronę interesu społecznego i obywatelskiego (art. 7 k.p.a.), kontynuować sprawę z urzędu. Organ administracji państwowej, jakim jest Urząd, wykonując swe zadania nałożone na niego przez przepisy prawa mające na celu ochronę podmiotów gospodarczych, konsumentów narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych jak również rozwój konkurencji, ma nie tylko prawo lecz obowiązek podejmowania z własnej inicjatywy różnorodnych czynności prawnych, w tym także wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych<sup>24</sup>.

Prokurator (art. 182 k.p.a.) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>25</sup> mogą zwrócić się do organów administracji państwowej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem<sup>26</sup>. Oznacza to prawo tych organów do żądania wszczęcia postępowania także przez Urząd. Żądaniem takim organ antymonopolowy jest związany.

3. Ustawa nie wskazuje terminu wszczęcia postępowania, tak więc zastosowanie będą miały przepisy k.p.a.

W przypadku wszczęcia postępowania z urzędu za datę początkową może być uznany dzień, w którym Urząd dokonał pierwszej czynności w danej sprawie. Natomiast, gdy postępowanie toczy się na wniosek uprawnionego, zgodnie z art. 61 par. 3 k.p.a., datą jego wszczęcia jest dzień doręczenia żądania Urzędowi.

Zarówno ustawa jak również k.p.a. nie normują problematyki prawnej formy wszczęcia postępowania przed Urzędem. K.p.a. nie przewiduje postanowienia o wszczęciu lub co najmniej o odmowie wszczęcia postępowania<sup>27</sup>, z wyjątkiem sytuacji gdy z żądaniem wszczęcia występuje organizacja społeczna (art. 31 par. 2 k.p.a.). W tym jednym przypadku k.p.a. przewiduje, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, obowiązek wydania postanowienia o wszczęciu postępowania. Postępowanie toczy się wówczas z urzędu. Wydaje się jednak, że wobec kompetencji do wszczęcia postępowania nałożonych przez przepisy ustawy, chodzi tutaj o organizacje społe-

<sup>24</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1995, s. 167.

<sup>25</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 roku (Dz.U. Nr 109, poz. 471).

<sup>26</sup> Por. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz...*, s. 795 i nast.

<sup>27</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 167 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 1992 r., sygn. akt V SA 178/92, Przegląd Sądowy 1994 r., z. 11 - 12, s. 135 i nast., z glosą B. Adamiak.

czne, które nie zostały powołane do życia w celu ochrony konsumentów. W przypadku bowiem, gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania zwróci się organizacja, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy, Urząd wszczyna postępowanie na wniosek.

Art. 21 ust. 1 ustawy stanowi, iż odmowa wszczęcia postępowania następuje w formie decyzji administracyjnej. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy upłynął termin jednego roku od zaprzestania stosowania praktyk monopolistycznych. Powstaje w związku z tym pytanie, w jakiej formie prawnej Urząd odmawia wszczęcia postępowania z innych przyczyn niż upływ jednorocznego terminu przedawnienia. Przepisy prawa dają bezpośrednią odpowiedź w przypadku gdy wystąpi do Urzędu z żądaniem wszczęcia postępowania podmiot uprawniony wskazany w art. 21 ust. 2 ustawy lub zobowiązany do zgłoszenia zamiaru zmiany struktur (art. 11a ust. 4 i 5, art. 11c), a w wyniku czynności wstępnych przeprowadzonych przez Urząd zostanie stwierdzone, iż nie zostały naruszone przepisy ustawy antymonopolowej. Wówczas prezes Urzędu informuje pisemnie występującego, że postępowanie administracyjne nie zostanie wszczęte, podając uzasadnienie.

Postępowanie jednak wszczyna się w sytuacji, gdy w terminie dwóch tygodni uprawniony lub zobowiązany podtrzyma swoje żądanie.

Art. 28 k.p.a. stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Tak więc w sprawach wszczętych na żądanie uprawnionego podmiotu stroną postępowania, oprócz wnioskodawcy będzie podmiot, któremu zarzuca się naruszenie przepisów ustawy

Zgodnie ze wskazaną w art. 9 k.p.a. zasadą udzielania pomocy prawnej stronom Urząd zobowiązany jest poinformować stronę o sposobie i terminie podtrzymania żądania oraz o konsekwencjach prawnych niedotrzymania wskazanych warunków.

Instytucja pisemnej informacji nie jest unormowana w k.p.a. Ma ona na celu przeciwdziałanie wszczynaniu spraw, w stosunku do których już na etapie początkowym istnieją poważne wątpliwości co do zasadności żądań.

Badanie przez Urząd skuteczności wszczęcia postępowania odbywa się w dwóch płaszczyznach: a więc od strony zachowania wymogów przewidzianych dla samej formy jego wszczęcia i od strony istnienia przesłanek warunkujących możliwość rozpoznania sprawy.

Wniosek powinien być, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy złożony na piśmie oraz zawierać uzasadnienie. W przypadku gdy nie spełnia on tego warunku, Urząd wzywa podmiot do usunięcia braków w terminie dni siedmiu z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku (żądania) bez rozpoznania (art. 64 par. 2 k.p.a.).

4. Urząd bada z urzędu swoją właściwość, zarówno miejscową jak i rzeczową, rozumianą jako zakres jego kompetencji do rozpoznawania i rozstrzygania określonej kategorii spraw. Właściwość miejscowa wynika z podziału terytorialnego kraju i polega na podziale spraw pomiędzy organy ze względu na terytorialny zakres ich działalności. Właściwość rzeczowa

polega na podziale spraw pomiędzy poszczególnymi organami administracji. Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy antymonopolowej prezes Urzędu wydał dnia 27.07.1995 roku zarządzenie w sprawie utworzenia delegatur Urzędu oraz określenia ich siedzib, właściwości terytorialnej i rzeczowej<sup>28</sup>

Kompetencje do rozpatrywania określonej kategorii spraw wynikają z przepisów ustrojowych i materialnoprawnych, które znajdują się w ustawie antymonopolowej, a do których odsyła art. 20 k.p.a.

Skutkiem prawnym naruszenia przez organ właściwości, zarówno rzeczowej jak i miejscowej, w postępowaniu administracyjnym jest nieważność decyzji (art. 156 par. 1 k.p.a.).

Urząd bada również, czy wnioskodawca zobowiązany do uiszczenia opłaty skarbowej czynności tej dokonał. Jeżeli żądający tego nie uczynił, wówczas Urząd wzywa do jej dokonania, wyznaczając termin mieszczący się w przedziale od siedmiu do czternastu dni oraz zastrzegając jednocześnie zwrot wniosku w przypadku jej nieopłacenia (art. 261 par. 1 i par. 2 k.p.a.).

Postępowanie antymonopolowe należy zaliczyć do kategorii spraw szczególnie skomplikowanych w rozumieniu art. 35 par. 3 k.p.a. Stąd też postępowanie to powinno być zakończone w terminie dwóch miesięcy od daty jego wszczęcia.

W niektórych przypadkach, w sprawach dotyczących kształtowania struktur podmiotów gospodarczych (art. 11a ust. 3 i ust. 4 ustawy) przekroczenie dwumiesięcznego terminu będzie skutkowało koniecznością wydania decyzji o umorzeniu postępowania<sup>29</sup>.

W przypadku zamiaru łączenia banków termin załatwienia sprawy przez Urząd wynosi maksymalnie dwa tygodnie. W tym też terminie prezes Urzędu zawiadamia zgłaszającego o braku zastrzeżeń, bądź też wydaje decyzję zakazującą łączenia się banków (art. 11a ust. 5 ustawy).

Natomiast w przypadkach wskazanych w art. 11a ust. 6 ustawy termin ten faktycznie ulegnie wydłużeniu, gdyż nie zostaną wliczone okresy oczekiwania na usunięcie braków zgłoszenia, uzupełnienia informacji lub ustosunkowania się do zgłoszonych przez prezesa Urzędu warunków dotyczących łączenia się podmiotów.

5. W postępowaniu przed Urzędem przeprowadzenie rozprawy nie jest obligatoryjne. Jednakże z uwagi na złożoność problematyki poruszanej przed Urzędem, jak również szeroki wachlarz środków dowodowych wskazanych w art. 235 - 315 k.p.c. (do których odsyła art. 21a ust. 4 ustawy<sup>30</sup>) celowe będzie w wielu przypadkach jej przeprowadzenie. Zobowiązanie Urzędu do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. w części dotyczącej dowodów należy bez wątpienia uznać za wyraźny impuls ze strony ustawodawcy mający zapewnić postępowaniu, pod względem dowodowym, najwyższy

<sup>28</sup> Monitor Polski nr 42, poz. 491, porównaj również wcześniejsze zarządzenie z dnia 28 września 1990 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Antymonopolowego oraz określenia ich siedzib, właściwości terytorialnej i rzeczowej (M.P. Nr 36, poz. 294).

<sup>29</sup> Por. S. Gronowski w: *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996 r., s. 270.

<sup>30</sup> Por. M. Król-Bogomilska w: *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, Głosa 1995 r, sierpień, s. 5 - 7.

standard tzn. standard procesu cywilnego<sup>31</sup>. Poza wyżej wymienionymi artykułami k.p.c. stosuje się również odpowiednio art. 98 - 110 k.p.c., dotyczące zasad ponoszenia kosztów postępowania.

Urząd prowadząc postępowanie postępuje zgodnie z zasadami ogólnymi wskazanymi w Rozdziale 2 k.p.a.

W sprawie wszczętej z urzędu na organie antymonopolowym spoczywa ciężar wykazania faktów, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Natomiast w sprawie wszczętej na żądanie podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 21 ust. 2 ustawy obowiązek jest nałożony na wyżej wymieniony podmiot. Jednakże i w tym postępowaniu Urząd zobowiązany jest postępować zgodnie z zasadą wskazaną w art. 7 k.p.a., a więc powinien dążyć do wykrycia prawdy oraz przeprowadzić wiele dowodów z urzędu.

Postępowanie antymonopolowe oparte jest na zasadzie jawności. Urząd zobowiązany jest, zgodnie z art. 10 k.p.a., zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, umożliwić wypowiedzenie się w kwestii zebranych dowodów oraz przeglądanie akt sprawy.

Jednakże w przypadku zaistnienia groźby ujawnienia istotnych tajemnic przedsiębiorstwa, prezes Urzędu może, na wniosek lub z urzędu, ograniczyć w niezbędnym zakresie prawo wglądu w materiały dowodowe załączony do akt sprawy (art. 21a ust. 1 ustawy). Z kolei ustawa nakłada również na pracowników Urzędu obowiązek zachowania w tajemnicy wiadomości uzyskanych w toku czynności służbowych (art. 20a ust. 1 ustawy). Kryterium do określenia wiadomości objętych tym zakazem wskazane jest w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>32</sup>, do której odsyła ustawa antymonopolowa. Tajemnica ta dotyczy informacji technicznych, technologicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu ich poufności<sup>33</sup>. Powyższe pojęcia są bardzo ogólne i z pewnością zarówno doktryna jak i judykatura dokona ich wykładni.

Postępowanie dowodowe prowadzone jest przez Urząd zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 235 - 315 k.p.c. Ustawodawca uznał, że środki dowodowe i procedura przewidziane w k.p.a. są niewystarczające ze względu na specyficzny charakter spraw antymonopolowych.

6. Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach postępowania w formie postanowienia stosując odpowiednio przepisy art. 98 - 110 k.p.c. (art. 21a ust. 4 ustawy). Przepisy te dotyczą zasad ich ponoszenia w postępowaniu antymonopolowym.

W wielu przypadkach koszty postępowania powinien ponosić tymczasowo Skarb Państwa, a dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie - podmiot zobowiązany do tego zgodnie z regułami wyznaczonymi przez k.p.c.

<sup>31</sup> M. Król-Bogomilska, *Zasady...*, s. 7.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 211.

<sup>33</sup> Por. T. Skoczny w: *Prawo konkurencji. Teksty jednolite z indeksem rzeczowym*, Warszawa 1995 r., s. XLVII i nast.



W sprawie kosztów postępowania organ antymonopolowy orzeka odrębnie, nie łącząc tego z załatwieniem sprawy w drodze wydania decyzji.

Postanowienie ma samodzielny byt, bo dotyczy kwestii proceduralnej nie związanej z istotą sprawy, lecz z czynnościami postępowania<sup>34</sup>.

Od powyższego postanowienia służy zażalenie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego (art. 10, ust. 4 i art. 21b ustawy) w terminie jednego tygodnia od dnia doręczenia postanowienia stronie (obowiązek doręczenia na piśmie wynika z art. 125 par. 1 k.p.a.).

7. W postępowaniu administracyjnym prezes Urzędu podejmuje rozstrzygnięcia co do istoty sprawy w formie decyzji administracyjnej (art. 104 par. 2 k.p.a.). Decyzje prezesa są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. Prezes Urzędu może nadać tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności (art. 10 ust. 3 ustawy).

Na podstawie k.p.a. można wyróżnić jeszcze inną formę rozstrzygnięcia sprawy przez Urząd - mocą ugody.

Istnieją natomiast zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie rozbieżności w kwestii możliwości zawarcia ugody w sprawie z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

Zgodnie z art. 114 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji państwowej strony mogą zawrzeć ugodę jeżeli spełnione są jednocześnie trzy przesłanki:

- 1) nie sprzeciwia się temu przepis prawa,
- 2) zawarcie ugody przyczyni się do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania,
- 3) za ugodowym załatwieniem sprawy przemawia jej charakter.

Jednakże, aby taka ugoda stanowiła podstawę do wystawienia tytułu egzekucyjnego musi być, zgodnie z art. 118 par. 1 k.p.a., zatwierdzona przez organ administracji państwowej. Zatwierdzona ugoda bowiem wywiera takie same skutki prawne jak decyzja administracyjna.

Zwolennicy możliwości zawarcia ugody twierdzą, iż ta forma działania admistracji jest najbardziej wygodna zarówno dla stron jak i dla Urzędu oraz przyczynia się jednocześnie do uproszczenia i przyspieszenia postępowania. Zawarcie ugody sprzyja dobrowolności jej wykonania, gdyż strony z pewnością będą godziły się na zamieszczane w niej oświadczenia woli<sup>35</sup>.

Przeciwnicy, natomiast, stoją na stanowisku iż ustawa antymonopolowa zawiera wyczerpujący katalog form merytorycznego zakończenia spraw antymonopolowych przez Urząd i pomimo braku wyraźnego przepisu zakazującego stosowania tej instytucji procesowej, zawieranie ugód jest niezgodne z celami i charakterem postępowania antymonopolowego<sup>36</sup>, a nadto Urząd mógłby stać się organem, przed którym zostałyby zawierane porozu-

<sup>34</sup> Por. J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz...*, s. 904 i nast.

<sup>35</sup> Por. B. Iwańska, *Ugoda w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, Państwo i Prawo 1995 r., z. 8, s. 45 i nast.

<sup>36</sup> Por. T. Ławicki, *Nieadekwatność instytucji ugody w postępowaniu antymonopolowym*, Państwo i Prawo 1995 r., z. 8, s. 57 i nast. oraz wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 maja 1993 r., sygn. akt XVII Amr 7/93, Wokanda 1993 r., nr 11, s. 42 - 45.

mienia monopolistyczne pomiędzy rywalizującymi pomiędzy sobą podmiotami, którym Urząd ma przeciwdziałać<sup>37</sup>.

Jedną z form działalności Urzędu jest również wydawanie zawiadomień o braku zastrzeżeń co do zamiaru łączenia lub przekształcania podmiotów gospodarczych (art. 11a ust. 3 i 5 ustawy). Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wniesienia środków zaskarżenia od powyższych zawiadomień do Sądu Antymonopolowego. Jest to słuszne rozwiązanie, gdyż zawiadomienie potwierdza zgodność stanowisk zgłaszających zamiar podmiotów gospodarczych i Urzędu. Zaskarżona może być, natomiast, zgodnie z art. 13 ustawy decyzja lub postanowienie wydane w sprawach łączenia i przekształcania podmiotów gospodarczych.

Nadto, art. 105 par. 1 k.p.a. przewiduje możliwość umorzenia postępowania, które z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Umorzenie to następuje w formie decyzji.

8. Od decyzji prezesa Urzędu przysługuje odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Następnie postępowanie toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach gospodarczych (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy).

Odwołanie powinno być wniesione do Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu. Kompetencje do zaskarżenia decyzji przysługuje wszystkim podmiotom uprawnionym do wszczęcia postępowania w jego pierwszym etapie - administracyjnym<sup>38</sup>.

W razie złożenia odwołania stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w k.p.a., w szczególności dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji (art. 23 ustawy).

Celem tego przepisu jest wyłączenie możliwości dwutorowości postępowań - administracyjnego i cywilnego w tej samej sprawie, a tym samym zapobieżenie możliwości wydania merytorycznie innych rozstrzygnięć.

Bardziej doniosłymi zmianami dokonanymi przez nowelizację ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku było wprowadzenie artykułów określających procedurę postępowania przed Urzędem. Jednakże nowelizacja w tym zakresie nie jest ostateczna i z pewnością niektóre zagadnienia proceduralne będą wymagały szerszej regulacji ustawowej, dostosowanej do zmieniających się warunków gospodarczych oraz stopniowej harmonizacji z ustawodawstwem krajów Unii Europejskiej. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu administracyjnym powoduje powstanie swoistej sytuacji przenikania się dwóch procedur - administracyjnej i cywilnej<sup>39</sup>.

Problematyka proceduralna objęta regulacją ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym jest skomplikowana, a unormowania tego aktu nie są dostatecznie spójne i precyzyjne. Mimo bowiem kilkuletniego

<sup>37</sup> Por. S. Gronowski, *Komentarz...*, s. 167.

<sup>38</sup> Zob. art. 21, ust. 2 ustawy.

<sup>39</sup> Zob. M. Król-Bogomilska, *Zasady...*, s. 5.

okresu jej obowiązywania nadal istnieją wątpliwości interpretacyjne rozstrzygane w odmienny sposób zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo.

Postępowanie przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem administracyjnym, lecz jego odrębności uzasadniają twierdzenie, iż mamy do czynienia ze szczególnym typem postępowania - antymonopolowym postępowaniem administracyjnym.

## THE PROCEDURE BEFORE THE OFFICE OF COMPETITION AND CONSUMERS' PROTECTION

### S u m m a r y

The July 24, 1990 Act on counteraction against monopolistic practices (Antitrust law) was enacted with aim to guarantee a development of competition, protection of economic entities exposed to monopolistic practice, and protection of the consumers' interest.

In this act there are regulated both substantive and procedural matters.

The anti-trust procedure before the Office has its specific characteristics which are quite different from the general principles of administrative procedure.

Provided above analysis of laws, judicial decisions, and legal literature allowed to show all particular, different points of the procedure before the Office where there are, *inter alia*, ways to start the procedure, question of standing, one instance process, and also a different regulation of recourse.