

STANISŁAW SOŁTYSIŃSKI

SANKCJE W USTAWIE O PRZECIWDZIAŁANIU PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM W GOSPODARCE NARODOWEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Ustawa wprowadza sankcje cywilnoprawne, administracyjne i karne. Wymierzone są one zarówno przeciwko jednostkom gospodarczym stosującym praktyki monopolistyczne, jak i ich kierownikom, tudzież przeciwko osobom, które w imieniu tych jednostek udzielają organowi antymonopolowemu nieprawdziwych danych (art. 25).

Mówiąc o sankcjach cywilnych mam na względzie przede wszystkim decyzje organu antymonopolowego, stwierdzające nieważność umowy bądź unieważniające porozumienie, a także wyroki sądowe (arbitrażowe) unieważniające czynności prawne, sprzeczne z ustawą (por. np. art. 10, 12 i 23 ustawy). Termin „sankcje” obejmuje także zakazy wydawane przez organ antymonopolowy oraz nakazy sądowe (arbitrażowe) zawarcia umowy na godziwych warunkach, które przewidziano w art. 23 ustawy. Rozważam także wpływ nieważności orzekanej przez organ antymonopolowy na roszczenia *ex delicto* lub z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia po stronie osób dotkniętych praktykami monopolistycznymi.

Drugą grupę sankcji tworzą nakazy zapłaty kary pieniężnej z art. 20 ustawy, podziału jednostki gospodarczej, jej rozwiązania lub likwidacji albo ograniczenia działalności (art. 20 - 22 ustawy) oraz decyzje podjęte przez organ antymonopolowy na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach (Dz.U. nr 8 z 1987 r. poz. 52). Są to sankcje o charakterze administracyjnym, które mogą wywoływać również skutki cywilnoprawne.

Do trzeciej grupy sankcji zaliczamy kary pieniężne, areszt i grzywnę grożące osobom fizycznym, które pełniąc funkcję kierownika jednostki gospodarczej albo udzielając informacji organowi antymonopolowemu naruszają obowiązki wynikające z ustawy.

Przeprowadzona wyżej próba uszeregowania sankcji przewidzianych w ustawie wskazuje na trudności związane z ich usystematyzowaniem. Wprawdzie można tu wyróżnić sankcje cywilne i karne, ale są one z reguły powiązane z administracyjnym trybem postępowania (art. 27),

a źródłem wielu obowiązków stron, jak również niezbędnym elementem złożonego stanu faktycznego, który powoduje nieważność umowy, są najczęściej decyzje administracyjne. Trudność polega tu na tym, że o ile regułą jest, że decyzja będąca źródłem sankcji ma tu często charakter administracyjny, o tyle jej skutki przybierają postać bądź to konsekwencji cywilnoprawnych (np. nieważność umowy, rozwiązanie spółdzielni lub spółki), bądź to administracyjnoprawnych (np. kara pieniężna). Ten mieszany, interdyscyplinarny charakter regulacji prawnej nie budzi zastrzeżeń. Niemal wszystkie znane ustawy antytrustowe i antymonopolowe posługują się podobną metodą¹. Pozostaje jedynie ocenić, czy twórcy uchwalonego przez Sejm projektu ustawy wykorzystali należycie doświadczenia obcych ustawodawstw w tej dziedzinie.

Przegląd praktyk monopolistycznych uregulowanych w rozdz. 2 dowodzi, że jedną z podstawowych sankcji przewidzianych w ustawie jest nieważność zabronionych umów i porozumień. O nieważności mówią art. 10 ust. 1-3, art. 12-13, art. 14 ust. 4 art. 15 i 23 ustawy. Pierwsza refleksja, jaką nasuwa lektura przytoczonych przepisów, sprowadza się do wniosku, że twórcy ustawy nie dali odpowiedzi na pytanie, czy chodzi tu o nieważność bezwzględną z mocy prawa, czy też o jakąś postać nieważności względnej (zawieszoną?). Wątpliwości rodzą się stąd, że niezbyt klarownie określona została tu kompetencja organu antymonopolowego. Według art. 10 w razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych określonych w art. 8 pkt 1 - 3 i art. 9 organ ten winien wydać „decyzję stwierdzającą nieważność umowy lub poszczególnych jej postanowień”. Natomiast w razie ustalenia naruszenia art. 11, który zakazuje określonych porozumień monopolistycznych (np. w sprawie podziału rynku), organ antymonopolowy ma obowiązek wydać „decyzję unieważniającą porozumienie” (art. 12). Wykładnia językowa przytoczonych przepisów skłania do wniosku, że w art. 12 chodzi o prawokształtujący

¹ Tak np. w literaturze RFN zwraca się uwagę na **fakt, że zachodnioniemieckie prawo antykartelowe** wykazuje tak silne związki z prawem cywilnym i administracyjnym, że nie jest możliwe jego przyporządkowanie jednej z tych dziedzin. Podkreśla się, że prawo kartelowe wykazuje najsilniejszy związek funkcjonalny z prawem cywilnym, gdyż ustanawia granice swobody wykonywania praw podmiotowych w obrocie gospodarczym, U. Immenga, E. Mestmäcker, *GWB — Kommentar zum Kartellgesetz*, München 1981. Niekwestionowana dominacja metody cywilistycznej widoczna jest w szwajcarskiej ustawie kartelowej z 1962 r.; por. L. Schürmann, *Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen*, Zürich 1964, s. 58; H. Merz, *Das schweizerische Kartellgesetz*, Bern 1967, s. 1, jednak autor ten podkreśla także wagę norm publicznoprawnych w ustawie. W przeważającej mierze cywilnoprawną metodę regulacji i sądowy tryb postępowania przyjęła jugosłowiańska ustawa o nieuczciwej konkurencji z 1974 r.; por. J. Straus, *Die Entwicklung des jugoslawischen Wettbewerbsrechts und die Neuregelung von 1974*, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Int. Teil 1976, z. 9/10, s. 436 - 437. Niemiecki przekład tekstu tej ustawy opublikowano tamże na s. 439 i n.

akt administracyjny, w wyniku którego porozumienie dotknięte dotąd nieważnością zawieszoną² staje się bezwzględnie nieważne z chwilą, kiedy decyzja organu antymonopolowego staje się prawomocna. Z drugiej strony dyrektywy wykładni językowej sugerują, że tam, gdzie ustawa mówi o „stwierdzeniu nieważności umowy” (art. 10 ust. 1), chodzi natomiast o decyzję deklaratywną.

Poczynione dotąd ustalenia traktować należy jednak jedynie jako robocze hipotezy, które poddane zostaną dalszej weryfikacji.

2. NIEWAŻNOŚĆ UMÓW STANOWIĄCYCH INSTRUMENT REALIZACJI PRAKTYK MONOPOLISTYCZNYCH Z ART. 8 I 9 USTAWY

Jak już wspomniano, jeżeli organ antymonopolowy stwierdzi zawarcie umowy stanowiącej jedną z praktyk wymienionych w art. 8 (np. ograniczającą nadmiernie odpowiedzialność „monopolisty” lub nakładającą na kontrahenta obowiązek wyłącznej sprzedaży), winien on „stwierdzić nieważność” umowy lub jej poszczególnych postanowień. Sankcja nieważności następuje tu więc *ex lege*, a organ antymonopolowy wydaje jedynie decyzję deklaratywną.

Zakres zastosowania sankcji nieważności przewidzianej w art. 10 ustawy budzi spore wątpliwości. Po pierwsze — trudno sobie wyobrazić zastosowanie tego przepisu do praktyk z art. 9 ustawy. O ile bowiem dokonanie takich czynów, jak narzucanie uciążliwych warunków umów (art. 8 pkt 1), wymaga zawarcia umowy, która może być dotknięta nieważnością, o tyle ograniczanie produkcji, skupu czy też niewykorzystywanie zdolności produkcyjnych następuje w drodze jednostronnych aktów zarządu lub zwykłego lenistwa kierownictwa jednostki gospodarczej. Realizacja takiej polityki ekonomicznej nie wymaga zawierania umów i unieważniania takich zachowań.

Po drugie — nieuzasadnione jest rozwiązanie przyjęte w art. 10 ust. 3 ustawy, który wyklucza zastosowanie art. 10 ust. 1 do umów już wykonanych. Może on sugerować, że z chwilą wykonania umów zakazanych przez ustawę ulegają one konwalidacji. Wniosek taki byłby jednak niedopuszczalny w świetle celów nowej ustawy. Oznaczałoby to bowiem pogorszenie obecnej sytuacji strony słabszej, będącej ofiarą praktyk godzących nie tylko w jej interes, ale i w interes społeczny. Niektóre bowiem praktyki z art. 8 ustawy mogą powodować bezwzględną nieważność umowy co najmniej z mocy art. 58 kc³. Konstrukcja konwalidacji

² Konstrukcja ta przypomina nieważność z art. 388 k.c.; por. Z. Radwański, w: System prawa cywilnego, Warszawa 1980, t. III, cz. 1, s. 388.

³ Nawet najbardziej chyba tolerancyjne w Europie prawo szwajcarskie zakłada, że pewne formy konkurencji stanowią czyny bezprawne, niezależnie od zakazów prawa antykartelowego wskutek swej sprzeczności z dobrymi obyczajami (np. zbior-

bezwzględnie nieważnej czynności prawnej wymagałaby wyraźnej decyzji ustawodawcy. Dlatego należy przypuszczać, że art. 10 ust. 3 zawiera niezbyt precyzyjnie wyrażoną myśl, że organ antymonopolowy, ze względu na ekonomię procesową i swe ograniczone środki działania, powinien koncentrować swą uwagę na kontroli legalności umów pozostających w mocy i wywierających wpływ na stan konkurencji w kraju. Natomiast ewentualne sankcje cywilnoprawne z tytułu popełnienia dokonanych już praktyk monopolistycznych powinny być dochodzone na drodze sądowej.

Na krzyżowanie się jurysdykcji sądów, komisji arbitrażowej i organu antymonopolowego wskazuje art. 23 ustawy. W myśl tego przepisu jednostka dotknięta praktykami monopolistycznymi z art. 8 może żądać, aby sąd lub komisja arbitrażowa nałożyła na „monopolistę” obowiązek zawarcia umowy zgodnie z warunkami przyjętymi w danej dziedzinie obrotu albo „unieważniła” umowę zawartą z naruszeniem tych warunków. Sformułowania tego przepisu podważają założenie, które przyjęliśmy oceniając charakter nieważności przewidzianej w art. 8 ustawy. O ile bowiem art. 23 mówi jedynie o możliwości unieważnienia umowy przez sąd lub komisję arbitrażową, a więc o fakultatywnej kompetencji do wydania orzeczenia prawokształtującego, art. 10 nakłada na organ antymonopolowy obowiązek wydania decyzji deklaratywnej, stwierdzającej nieważność umów będących narzędziem realizacji praktyk z art. 8 ustawy⁴.

Byłoby niedorzecznością przyjąć, że ta sama umowa raz może być uważana za bezwzględnie nieważną *ex lege* (art. 10 ust. 1), a w drugim wypadku zagrożona jedynie ryzykiem uznania za nieważną przez sąd lub arbitraż (art. 23). Czyżby więc art. 23 przechylał szalę na rzecz tezy, że ustawa przyjmuje konstrukcję nieważności zawieszoną, która dla definitywnej nieważności umowy lub jej części wymaga decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego (arbitrażowego)? Na tle ustawy, której sformułowania zawierają tak liczne sprzeczności, nie można wykluczyć takiej interpretacji. Należy jednak uwzględnić, że większość

rowy bojkot lub dyskryminacja). Por. H. Merz, *Das schweizerische Kartellgesetz*, s. 14-17 i przytoczone tam orzecznictwo. W prawie RFN zakłada się możliwość zbiegu norm o odpowiedzialności deliktowej (art. 823 i 826 k.c.n.) i deliktów przewidzianych w prawie antykartelowym (§ 35 ustawy antykartelowej z 1957 r. według stanu prawnego na dzień 24 IX 1980 r); U. Immenga, E. Mestmäcker, *GWB*, s. 1306 - -1307.

⁴ Art. 23 ustawy wprowadza zupełnie niepotrzebnie równoległą właściwość organu antymonopolowego i sądów (komisji arbitrażowych) w sprawie oceny nieważności umowy. Niezależnie od charakteru konstrukcji nieważności ocena legalności umowy powinna należeć do wyłącznej jurysdykcji specjalnie powołanego do tego celu organu antymonopolowego. Można było przyjąć również rozwiązanie odwrotne, zakładające wyłączną właściwość sądów. Taki system funkcjonuje m. in. w Stanach Zjednoczonych i Jugosławii.

ustawodawstw⁵, a nawet systemy prawne, w których organy antytrusowe dysponują bez porównania większymi zasobami finansowymi, kadrowymi, a" także znacznie szerszymi kompetencjami niż organ antymonopolowy, przyjmują z minimalnymi wyjątkami konstrukcję nieważności *ex lege*. Tylko taka sankcja może odgrywać istotną rolę prewencyjną.

Niezależnie od oceny i charakteru nieważności umów naruszających zakazy zawarte w art. 8 ustawy, pojawia się problem skutków cywilnoprawnych tych sankcji. Artykuł 10 ust. 2 modyfikuje w pewnym zakresie reguły zawarte w art. 58 § 3 kc. Wprowadza on domniemanie, że postanowienia umowy, które nie zostały zakwalifikowane przez organ antymonopolowy jako nieważne, pozostają w mocy, „chyba że mogłoby to prowadzić do rażącego naruszenia interesów jednostki gospodarczej, będącej stroną umowy”. Zasadnicza myśl zawarta w tym przepisie jest słuszna. W razie np. narzucenia uciążliwego warunku kontrahentowi przywrócenie równowagi między stronami, a co ważniejsze — usunięcie stanu zagrażającego konkurencji na rynku, może nastąpić w drodze stwierdzenia nieważności tego elementu czynności prawnej, który narusza zakaz stosowania praktyk monopolistycznych. Nie jest natomiast zupełnie czytelna intencja ustawodawcy sformułowana w art. 10 ust. 2 *in fine* ustawy. Przewiduje on sankcję nieważności dla całej umowy, jeśli wykonanie jej w nowej postaci mogłoby prowadzić do rażącego naruszenia interesów jednostki gospodarczej, będącej stroną takiej umowy. Zastrzeżenie to wyłącza co najmniej dwie wątpliwości. Po pierwsze — nie wiadomo czy chodzi tu o każdą ze stron, czy tylko o stronę, która wprowadziła klauzulę restrykcyjną. Zapewne chodzi tu o kontrahenta, który naruszył zakazy art. 8 ustawy, gdyż druga strona będzie od tej pory korzystała z umowy „oczyszczonej” z krępujących ją postanowień. Przemawia za tym wymóg rażącego naruszenia interesów. Ustawodawca zakłada więc, że jednostka uciekająca się do stosowania praktyk monopolistycznych może ponosić również konsekwencje w postaci związania zmodyfikowaną umową, której by nie zawarła, gdyby mogła o tym swobodnie zdecydować. Naruszenie równowagi świadczeń wsku-

⁵ Np. w Stanach Zjednoczonych (art. 1 i 2 ustawy Shermana), EWG (art. 85 Traktatu Rzymskiego), RFN (art. 15 ustawy z 1957 r.), Jugosławii (art. 12 ustawy z 1974 r.), § 12 - 17 węgierskiej ustawy nr 4/1984 o zwalczaniu nieuczciwej działalności gospodarczej; źródło: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Int. Teil 1985, nr 8/9, s. 554 (tłum. niemieckie tekstu ustawy). Por. także J. Voros, *Die neue einheitliche Gesetz über den wirtschaftlichen Wettbewerb und das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen in Ungarn*, tamże, s. 550 i n. Wówczas, gdy pewne postacie umów kartelowych są zagrożone łagodniejszą sankcją, np. bezskuteczności (RFN), ważność tych czynności jest *ex lege* zawieszona do chwili, kiedy nastąpi ich legalizacja w drodze rejestracji lub uzyskania specjalnego zezwolenia organu antykartelowego. W żadnym wypadku legalizacja czynności bezskutecznej nie działa wstecz; por. R. Bechtold, *Das Neue Kartellrecht*, München 1981, s. 28. Por. także uwagi w przypisie 8.

tek stwierdzenia nieważności na korzyść strony słabszej prowadzi więc do nieważności całej czynności prawnej wówczas, gdy pozostawienie jej w mocy grozi rażącem naruszeniem interesów „monopolisty”⁶.

Z drugiej strony art. 10 ust. 1 i 2 ustawy nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy organ antymonopolowy ma kompetencje do orzekania o wpływie unieważnienia poszczególnych klauzul na los całego kontraktu. Względy ekonomii procesowej i pewności obrotu przemawiają za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej. Wspecjalizowany organ, który może stwierdzić nieważność całej umowy (art. 10 ust. 1), powinien być nawet wyłącznie właściwy dla rozstrzygnięcia takiej wątpliwości na wniosek strony zainteresowanej lub z urzędu. Z drugiej strony jednak, jeśli urząd ten orzekł tylko nieważność części postanowień umowy i nie badał wpływu swej decyzji na interesy strony naruszającej art. 8 ustawy, to *de lege lata* należy domniemywać dopuszczalność drogi sądowej (arbitrażowej) o ustalenie nieważności (ważności) całej czynności prawnej na zasadach ogólnych (art. 2 k.p.c.).

Niejasne jest wreszcie czy postanowienia art. 10 ust. 1 i 2 znajdują zastosowanie wytoczenia powództwa o unieważnienie umowy lub jej części przed sądem w myśl art. 23 ustawy. Ponieważ przyjęcie równoległej właściwości drogi sądowej (arbitrażowej) i organu antymonopolowego wprowadziło niepotrzebne komplikacje, wyłaniające trudne dziś do przewidzenia konflikty jurysdykcyjne i niebezpieczeństwo niejednolitej wykładni, należy przynajmniej postulować, aby wszystkie trzy organy orzekające w tak kluczowej kwestii jaką stanowi nieważność umów zawartych z naruszeniem art. 8 ustawy, kierowały się tymi samymi dyrektywami prawa materialnego.

3. NIEWAŻNOŚĆ POROZUMIEŃ MONOPOLISTYCZNYCH

Wśród praktyk monopolistycznych ustawa wyodrębnia porozumienia monopolistyczne, zdefiniowane w art. 11 i 14 ust. 1 i 3. Również i tutaj zasadniczą sankcją jest nieważność porozumienia. W przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 ustawy art. 12 stwierdza, że w razie naruszenia najważniejszych kategorii porozumień monopolistycznych organ antymonopolowy „wydaje decyzję unieważniającą”. Wykładnia językowa nakazuje przyjąć, że chodzi tu o konstytucyjny akt administracyjny, a urząd ma przyznaną kompetencję połączoną z obowiązkiem wydania decyzji przewidzianej w art. 12. Jednak

⁶ Nie da się jednak z góry przewidzieć, czy mogą powstać sytuacje, w których unieważnienie klauzul restrykcyjnych dotknie również interesy strony podporządkowanej. Może to nastąpić wówczas, gdy nie da się rozdzielić praktyk zabronionych przez ustawę od legalnych i istotnych dla obu stron elementów czynności prawnej. Wątpliwości te może rozstrzygnąć dopiero praktyka.

lektura art. 13 i 14 ust. 4 pozbawia czytelnika resztek zaufania do autorów ustawy i rodzi pytanie, czy akt ten został oparty na jakimkolwiek spójnym modelu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

W myśl art. 13 organ antymonopolowy może stwierdzić nieważność porozumienia monopolistycznego, które prowadzi do wzrostu cen lub utrzymywania ich na nieuzasadnionym gospodarczo poziomie. Przepis ten, podobnie jak art. 10 ust. 1, sugeruje również że chodzi tu o decyzję deklaracyjną, połączoną ze swobodnym uznaniem organu antymonopolowego. Rozwiązanie to jest z kolei trudne do pogodzenia z art. 12. Nie wiadomo dlaczego porozumienia monopolistyczne prowadzące do wzrostu cen lub utrzymywania ich na wygórowanym poziomie, które stanowią bodaj najważniejsze niebezpieczeństwo dla konkurencji i konsumenta, mają być traktowane łagodniej niż np. umowy ustalające wielkość produkcji, które w pewnych warunkach przynoszą pewne korzyści społeczne i są dozwolone przez ustawodawstwa antykartelowe. Warto zwrócić uwagę na fakt, że celem niemal wszystkich porozumień monopolistycznych wymienionych w art. 11 (np. umów o podziale rynku czy ustalających wielkość produkcji uczestników porozumienia) jest właśnie ograniczenie konkurencji cenowej. Paradoks polega na tym, że członkom kartelu (np. zrzeszenia), którzy zobowiązali się do ustalenia maksymalnego pułapu swej produkcji, grozi z jednej strony nieuchronnie decyzja unieważniająca, porozumienie na podstawie art. 12, a z drugiej — gdy wskażą oni, że celem ich uzgodnień był wzrost cen — mają szansę przekonać organ antymonopolowy, że nie ma powodów, dla których organ ten powinien skorzystać ze swoich kompetencji przewidzianych w art. 13 (*lex specialis*). Oceniając bowiem porozumienia monopolistyczne obejmujące wspólną politykę cenową, organ antymonopolowy działa w granicach swobodnego uznania. Złagodzenie ryzyka sankcji wobec tych właśnie porozumień monopolistycznych dowodzi niezrozumienia podstawowych założeń i celów ustawodawstwa antymonopolowego. Umowy mające za przedmiot utrzymywanie cen na poziomie ustalonym przez członków kartelu należą do najbardziej niebezpiecznych ograniczeń konkurencji i są zagrożone najsurowszymi sankcjami we wszystkich znanych nam ustawodawstwach antymonopolowych⁷.

⁷ Por.: L. Schwartz, *American Antitrust Laws and Free Enterprise*, Rev. Suisse du Droit Int. de la Concurrance 1978, nr 2, s. 7; § 15-17 ustawy antykartelowej RFN z 1957 r.; art. 85 ust. 1 Traktatu Rzymskiego, a także przypis 3 niniejszego artykułu. Zakaz zawarty w tym przepisie sięga nawet uzgodnień dotyczących cen maksymalnych ustalanych przez organy państwowe. Por.: decyzję Komisji EWG z 22 XII 1972 r., Official Journal nr 303/24; art. 9 ust. 3 jugosłowiańskiej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i porozumień monopolistycznych z 1974 r. (zm. w 1986 r.); służebni list SFRJ 1986, s. 2255. Bezwzględna nieważność porozumień dotyczących ustalania cen i podziału rynku wprowadziło już przed 20 laty prawo węgierskie; por. A. Vida, *Neue wettbewerbsrechtliche Bestimmungen in Ungarn*, Gewerblicher Rechtschutz und Urheberrecht, Int. Teil 1974, nr 8/9, s. 314.

Zauważmy wreszcie, że art. 13 — podobnie jak art. 10 ust. 1 ustawy — sprawia wrażenie, że organ antymonopolowy wydaje tu decyzję deklaracyjną (stwierdza nieważność). Założenie to nie da się jednak pogodzić z przyznanym urzędowi swobodnym uznaniem. Czy organ antymonopolowy mógłby odmówić stwierdzenia (ustalenia), że czynność prawna jest nieważna *ex lege*? Mógłby, ale tylko przy przyjęciu szczególnej konstrukcji bezskuteczności znanej np. prawu antykartelowemu EWG, która przyznaje organowi antykartelowemu kompetencję do udzielania indywidualnych zezwoleń, uchylających w konkretnej sytuacji działanie zakazów prawa⁸. Artykuł 13 ustawy nie może być jednak interpretowany jako źródło przyznania organowi antymonopolowemu takiej kompetencji, gdyż brak w nim określenia kryteriów legalizacji porozumień monopolistycznych oraz skutków takiej decyzji.

Słusznie natomiast przepisy przewidujące sankcję nieważności porozumień monopolistycznych używają pojęcia „porozumienia”, a nie „umowy” (art. 12, 13, 14 ust. 4). Doświadczenia krajów rozwiniętych wykazują, że nielegalna współpraca uczestników porozumień kartelowych (monopolistycznych) przybiera nie tylko postać wiążących umów cywilnoprawnych, lecz częściej tajnych porozumień przestrzeganych pod groźbą sankcji gospodarczych, w oparciu o stare wzorce uczciwości kupieckiej, albo po prostu z uwagi na obopólny interes stron (np. tzw. *gentlemen's agreements*). Konstrukcja nieważności porozumień, które nie są czynnościami cywilnoprawnymi i stanowią w istocie nie wiążące prawnie ustalenia, ilustruje konieczność posługiwania się przez prawo antymonopolowe autonomicznymi pojęciami, które nie znajdują odpowiedników w prawie cywilnym i administracyjnym⁹. Nieważność takich porozumień ma ten

⁸ Np. § 5 ust. 2 ustawy antykartelowej RFN (kartele racjonalizacyjne); por. przypis 3. Umowa dotknięta tą sankcją podlega legalizacji z chwilą i na warunkach udzielonego stronom indywidualnego zezwolenia (Erlaubnis). Skutki decyzji organu antymonopolowego następują *ex nunc*. Nieco odmienną konstrukcję przyjmuje art. 85 ust. 3 Traktatu Rzymskiego, którego postanowienia rozwija zarz. Komisji EWG nr 17 z 1962 r. (art. 4 i 6), Official Journal 1962, L/204. Porozumienia wymagające notyfikacji są nieważne do chwili uzyskania zezwolenia, które sanuje je wstecz, ale tylko do dnia złożenia podania; A. Gleiss, M. Hirsch, *Common Market Cartel Law*, Washington 1984, s. 439.

⁹ Dla stwierdzenia istnienia porozumienia kartelowego nie trzeba dowodzić, że jego uczestnicy zawarli umowę w rozumieniu prawa cywilnego lub że łączyła ich wola dokonania czynności nakładającej na nich wiążące prawnie obowiązki; por. U. Immenga, E. Mestmäcker, *GWB*, s. 86 i n. Orzecznictwo amerykańskie dla badania, czy doszło do zawarcia porozumienia z art. 1 ustawy Shermana, wymaga jedynie świadomie paralelnego współdziałania konkurentów („conscious parallel action”). W sprawach dotyczących porozumień cenowych wystarczy, że organ antymonopolowy wykaże, iż oskarżeni działali w myśl propozycji rozesłanej przez jednego z uczestników „konspiracji”. Znalezienie takiego dowodu przesądza z reguły sprawę na niekorzyść oskarżonych; por. *Interstate Circuit, Inc. v. United States*, 306 U.S. 208 (1939) i *Theater Enterprises v. Paramount Film Dist.*, 346 U.S. 537

skutek, że pociąga za sobą sankcje właściwe dla prawa antymonopolowego (np. zakazy ich wykonywania, kary pieniężne, itp.), a, także pewne następstwa w dziedzinie prawa cywilnego (np. odpowiedzialność deliktową)¹⁰. Prawo antymonopolowe zawęża ponadto zakres dotychczasowej swobody kontraktowej i wolności konkurencji, rozszerzając tym samym krąg zachowań bezprawnych, mogących rodzić odpowiedzialność cywilną.

Podsumowując analizę pojęcia nieważności porozumień monopolistycznych należy dojść do wniosku, że odtworzenie woli hipotetycznego „racjonalnego ustawodawcy” wydaje się niemożliwe. Wprawdzie w art. 12 użyto sformułowań wskazujących na konstytutywny charakter decyzji organu antymonopolistycznego, ale co innego sugeruje znowu art. 13 ustawy. Gdyby jednak odrzucić jako niedorzeczną koncepcję swobodnego uznania przez ten organ czynności nieważnych *ex lege* i przychylić się do tezy, że zarówno w art. 12, jak i 13 chodzi o jakąś nieważność zawieszoną, uzależnioną od wyniku decyzji organu antymonopolowego, to również i wówczas wniosek taki może być przedmiotem uzasadnionej krytyki.” Jak bowiem wytłumaczyć rozwiązanie, które zakłada stosowanie surowszej sankcji w postaci nieważności bezwzględnej w ramach art. 8 pkt 1-3 na tle zdecydowanie łagodniejszej formy nieważności zawieszanej w art. 12 i 13 ustawy? Przecież porozumienia monopolistyczne, w których uczestniczy z własnej woli dwu lub więcej konkurentów, są zdecydowanie bardziej niebezpieczne i naganne niż jednostronne praktyki restrykcyjne z art. 8 ustawy. Art. 11 obejmuje bowiem z pewnością właściwe kartele (porozumienia horyzontalne) mające m. in. za przedmiot podział rynku, ograniczenia dostępu do rynku lub eliminowanie konkurentów (bojkot). Zbiorowy bojkot (art. 11 pkt 3) stanowi najbardziej jaskrawą formę deliktu wymierzonego przeciwko uczciwej konkurencji. Nie ulega też najmniejszej wątpliwości, że zbiorowy bojkot stanowi czyn niedozwolony, a umowa mająca za przedmiot eliminację z rynku konkurentów nie objętych porozumieniem jest bezwzględnie nieważna z mocy przepisów prawa cywilnego (art. 58 § 2 kc).

Warto wreszcie podkreślić, że przyjęcie założenia, iż nieważność „po-

(1954). W podobnym kierunku ewoluuje orzecznictwo EWG, które wykształciło pojęcie „uzgodnionych praktyk” (concerted practices). Przykłady podaje A. Gleiss, M. Hirsch, *Common Market*, s. 55 - 57.

¹⁰ Zgodnie z celami ustawy zakazy stosowania praktyk monopolistycznych mają na celu ochronę interesów jednostek gospodarczych i konsumentów dotkniętych takimi zachowaniami (por. preambułę i art. 7 pkt 1 ustawy). Sankcje wobec uczestników praktyk monopolistycznych nie są ograniczone do nieważności, lecz mogą polegać także na odpowiedzialności deliktowej z art. 415 i n.k.c. Naruszenie zakazów ustawy powoduje więc nie tylko nieważność kontraktu (porozumienia), lecz również bezprawność deliktową. W niektórych systemach poszkodowany ma prawo dochodzenia trzykrotnej wartości poniesionego uszczerbku (Stany Zjednoczone). W RFN odszkodowania nie może dochodzić członek kartelu, lecz jedynie osoby dotknięte działalnością zakazanych porozumień. R. Bechtold, *Das Neue*, s. 28.

rozumień monopolistycznych" wymaga wydania prawokształtującego aktu administracyjnego pociąga za sobą konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy decyzja ta wywołuje skutki *ex tunc* czy *ex nunc*?

4. ZAKAZ WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH POROZUMIEŃ MONOPOLISTYCZNYCH

W myśl art. 14 ustawy organ antymonopolowy może zakazać wykonywania porozumień, które mają za przedmiot specjalizację asortymentową produkcji lub sprzedaży albo wspólną sprzedaż lub wspólne zakupy. Porozumieniom takim grozi zakaz wykonywania, jeżeli organ antymonopolowy stwierdzi praktyki monopolistyczne w rozumieniu art. 7 pkt 1, a więc zachowania wymienione nie tylko w art. 8 i 9, ale także art. 11 ustawy. Równocześnie ustawodawca określił przesłanki, których obecność przesądza o obowiązku wydania decyzji zakazującej wykonywania porozumień specjalistycznych lub umów dotyczących wspólnych zakupów (sprzedaży). Tak np. organ antymonopolowy winien zakazać wykonywania porozumienia, jeśli prowadzi ono do istotnego ograniczenia konkurencji lub warunków do jej powstania na danym rynku oraz nie przynosi korzyści, polegających na znacznym obniżeniu kosztów produkcji lub sprzedaży albo poprawie jakości towarów, zwiększeniu produkcji albo innowacyjności jednostek uczestniczących w porozumieniu. Obowiązek wydania zakazu wykonywania porozumień monopolistycznych dotyczy także karteli, ustalających uciążliwe warunki zakupów lub sprzedaży dla osób trzecich (art. 14 ust. 2 i 3).

Sankcja zakazu wykonywania porozumienia stanowi pewne *novum* i jest łagodniejsza niż unieważnienie umowy (porozumienia). Jeżeli decyzja organu antymonopolowego polega wyłącznie na wydaniu zakazu wykonywania porozumienia, to można wnosić, że zdaniem tego organu nie zachodzą przesłanki uznania badanej umowy za nieważną. W związku z tym spełnione dotychczas świadczenia między członkami kartelu, jak również między tymi jednostkami gospodarczymi a osobami trzecimi można traktować jako świadczenia *prima facie* należne. Używając zwrotów „w zasadzie ważne” i „*prima facie* należne” sygnalizują złożoną sytuację prawną, jaka powstaje w wyniku wydania decyzji zakazującej jedynie wykonywania porozumienia monopolistycznego. Jeżeli np. zakaz dotyczy wykonywania porozumienia monopolistycznego ustalającego nadmiernie uciążliwe warunki zakupów dla kontrahentów kartelu, jednostka dotknięta stosowaniem takich praktyk może żądać od sądu (komisji arbitrażowej) m. in. unieważnienia umowy zawartej z naruszeniem tych warunków. Wprowadzie art. 23 nie dotyczy samego porozumienia monopolistycznego, lecz praktyk z art. 8 ustawy, które mogą

stanowiąc następstwo realizacji porozumień kartelowych, ale żaden przepis ustawy nie ogranicza kompetencji sądów i komisji arbitrażowych do rozstrzygania powództw *ex delicto* lub z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, które mogą być wytoczone poszczególnym członkom kartelu lub wszystkim uczestnikom porozumienia monopolistycznego przez osoby dotknięte ich bezprawną działalnością. Na tle takich powództw lub sporów między członkami kartelu (np. w razie naruszenia postanowień porozumienia specjalistycznego przez jednego z uczestników) wyłoni się konieczność oceny ważności umowy lub jej części.

Analizowana ustawa wprowadza na tym odcinku wyjątkowo zagniatwany układ kompetencji organu antymonopolowego, sądów i komisji arbitrażowych. Szkoda, że nie wykorzystano wielu interesujących doświadczeń ustawodawstwa zagranicznego. Skoro powołano specjalny organ antymonopolowy wyposażony w kompetencje quasi-sądowe, to powinien on posiadać wyłączną jurysdykcję w zakresie oceny ważności umów i legalności porozumień, którym zarzuca się naruszenie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Organ ten powinien posiadać również szczegółowo uregulowaną kompetencję do udzielania indywidualnych immunitetów (zezwoleń) dla pewnych kategorii porozumień. Porozumienia mające na celu specjalizację produkcji, działalność innowacyjną, eksportową, standaryzację lub zapobieżenie kryzysowi w danej gałęzi gospodarki oraz inne umowy ograniczające konkurencję, lecz przynoszące równocześnie istotne korzyści społeczne, winny korzystać z indywidualnych lub zbiorowych immunitetów pod warunkiem ich rejestracji lub uzyskania odpowiedniego zezwolenia¹¹.

Założenia przyjęte w art. 14 przypominają wprawdzie nieco obce systemy usprawiedliwień niektórych pożytecznych form kartelizacji, lecz cel tych postanowień i skutki decyzji organu antymonopolowego są wyjątkowo niejasne. Tak np. w ust. 4 wspomnianego artykułu przewidziano, że organ antymonopolowy może w decyzji zakazującej wykonywania porozumienia monopolistycznego orzec również jego nieważność. Trudno znaleźć uzasadnienie dla decyzji, która ma zakazywać wykonywania porozumienia uznanego wyraźnie przez ten sam organ za nieważne. Nawet bowiem dla zastosowania kar pieniężnych z art. 20 ustawy wystarczy, że jednostka gospodarcza wykonywała porozumienie tylko *u nieważne* na podstawie ustawy. Można mieć nadzieję, że art. 14 ust. 4 stanowi jedynie superfluum, za którym nie kryje się jakaś myśl, trudna do „odkodowania” przez adresatów ustawy¹².

¹¹ Wcześniejsze wersje projektu ustawy przewidywał obowiązek notyfikacji takich porozumień; por. I. Wiszniewska, *On the Draft of Antimonopoly Legislation in Poland*, *Swiss Rev. of Int. Competition* 1984, nr 10, s. 16.

¹² Wydawanie zakazu wykonywania porozumień uznanych za nieważne miałooby sens wówczas, gdyby taka podwójna sankcja groziła surowszymi konsekwencjami na wypadek powrotu do zabronionych praktyk.

Trafne natomiast rozwiązanie zawiera art. 15, który przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o porozumieniach monopolistycznych do uchwał zrzeczeń przedsiębiorstw państwowych oraz uchwał i zaleceń innych związków jednostek gospodarczych. Zrzeszenia i inne podobne organizacje stanowią bowiem dogodne forum dla ustalania zakazanych form koordynacji gospodarczej partnerów.

5. KOMPETENCJE ORGANU ANTYMONOPOLOWEGO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH POBIERANIA RAŻĄCO WYSOKICH CEN

W myśl art. 10 ust. 4, jeżeli organ antymonopolowy stwierdzi pobieranie przez jednostkę gospodarczą rażąco wysokiej ceny, ma wówczas obowiązek podjęcia działań określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o cenach. Pobieranie rażąco wysokiej ceny stanowi jedną z zakazanych praktyk monopolistycznych w rozumieniu art. 8 pkt 4 ustawy. Kryteriów ustalania rażąco wysokiej ceny należy poszukiwać w ustawie o cenach (Dz.U. 1985, nr 49, poz. 261 i Dz.U. 1986, nr 47, poz. 226) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z 31 XII 1985 r. w sprawie zasad kwalifikowania ceny jako rażąco wysokiej (Dz. U. 1986, nr 10, poz. 55).

6. KARY PIENIĘŻNE

Obok sankcji nieważności i zakazów wykonywania porozumień monopolistycznych ustawa przewiduje kary pieniężne wymierzone przeciwko jednostkom gospodarczym i kierownikom tych jednostek. Kary te są niezmiernie łagodne. Grożą one osobom odpowiedzialnym dopiero w razie działania „wbrew decyzji organu antymonopolowego”, stwierdzającej naruszenie przepisów ustawy (art. 20 ust. 1 i 24 ust. 1 ustawy). Odpowiedzialność administracyjna grozi więc jedynie „recydywistom”. Co więcej, przepis ten jest sformułowany tak niezręcznie, że gwarantuje w zasadzie bezkarność tym spośród nich, którzy przyłapani na popełnieniu jednej praktyki monopolistycznej, rozpoczną nazajutrz stosować inne formy ograniczenia konkurencji zakazane przez ustawę. Warunkiem bowiem orzeczenia kary pieniężnej jest ustalenie faktu naruszenia uprzednio wydanej decyzji organu antymonopolowego w postaci kontynuowania praktyk zabronionych przez art. 8 i 9 albo zawierania lub wykonywania zakazanych bądź unieważnionych porozumień. Zarówno bowiem jednostka gospodarcza, jak i jej kierownik mogą być ukarani tylko jeśli działają „wbrew decyzji organu antymonopolowego”. Przy redagowaniu art. 20 zapomniano, że nieważność umowy stanowiącej narzędzie stosowania praktyk monopolistycznych może orzec sąd lub komisja arbitrażowa (art 23). Trudno przypuścić, aby łagodniejsze traktowanie po-

wrotu do praktyk unieważnionych przez sąd było celowym rozwiązaniem przyjętym przez autorów ustawy.

Kara pieniężna nałożona na jednostkę gospodarczą nie może być niższa niż 100 000 zł i wyższa niż 10% zysku po opodatkowaniu, osiągniętego w okresie stosowania tych praktyk, nie dłuższym jednak niż trzy lata. Kara nałożona na kierownika jednostki nie może przekraczać jego trzymiesięcznego wynagrodzenia.

Sankcja ta, pomijając jej skromną wysokość¹³ oraz przesłanki zastosowania, nie będzie odgrywała istotnej roli m. in. z uwagi na postanowienia art. 20 ust. 2 i 24 ust. 1, zabraniające orzeczenia kary pieniężnej, „jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki monopolistycznej, upłynął rok”. Postępowanie w sprawach antykartelowych jest zwykle bardzo skomplikowane — i jak uczą obce doświadczenia — trwają z reguły wiele lat. Przedsiębiorstwo, w którym wszczęto kontrolę, mającą na celu ustalenie, czy stosuje ono w swojej działalności praktyki monopolistyczne, będzie miało z reguły dość czasu, aby wykorzystując wszystkie instrumenty, jakie daje stronie k.p.a., odpowiednio długo przewlec postępowanie, tak by skorzystać z szansy jaką stwarza art. 24 ust. 2 ustawy.

Paradoksalne jest to, że najsurowszą sankcję przewidziano nie dla recydywistów najpoważniejszych choćby praktyk monopolistycznych, lecz dla osób, które w imieniu jednostki gospodarczej udzielają nieprawdźwanych danych organowi antymonopolowemu. Podmiotom tym grozi kara aresztu do 3 miesięcy, ograniczenia wolności do 3 miesięcy lub grzywny do 50 tys. złotych. Wykroczenie to można popełnić tylko umyślnie.

7. NAKAZY PODZIAŁU OSOBY PRAWNEJ, OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI I COFNIECIE ZEZWOLENIA NA WYKONYWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Podział przedsiębiorstwa jest najsurowszą i najtrudniejszą do zastosowania sankcją gospodarczą. Stanowi on niezbędny zabieg w sytuacji, gdy wielkość przedsiębiorstwa w połączeniu z jego „niepoprawnym” za-

¹³ Dla porównania ustawa Shermana przewiduje kary więzienia do trzech lat oraz grzywny do wysokości 1 mln — dolarów wobec przedsiębiorstwa i 100 tys. dolarów wobec osób fizycznych winnych popełnienia deliktów antymonopolowych. Jugosłowiańska ustawa z 1974 r. (zm. w 1986 r.) wprowadziła dla osób odpowiedzialnych w przedsiębiorstwie za popełnienie praktyk monopolistycznych karę pieniężną w wysokości od 10 tys. do 300 tys. dinarów, a ponadto zakaz wykonywania przez nie dotychczasowej funkcji na okres do 5 lat. Kary wobec organizacji gospodarczej mogą sięgać do 10 mln dinarów (por. przypis 7). Również ustawodawstwo węgierskie przewiduje surowe sankcje w postaci kar pieniężnych wobec przedsiębiorstwa i sankcji administracyjnych, a nawet karnych, wobec osób winnych popełnienia poważnych naruszeń; por. § 22 i 23 ustawy węgierskiej nr 4/1984 cytowanej w przypisie 5.

chowaniem na rynku wymaga przywrócenia konkurencji w drodze stworzenia dwu lub więcej niezależnych organizacji gospodarczych¹⁴. Tymczasem z ustawy wcale nie wynika, że jest to sankcja wymierzona przeciwko przedsiębiorstwom monopolistycznym lub zajmującym dominującą pozycję na rynku. W ustawie brakuje też choćby jednego kryterium ekonomicznego, według którego należałoby oceniać zasadność sięgania do tego ostatecznego środka. Przeciwnie, ustawa operuje kryterium czysto formalnym. Możliwość zastosowania sankcji podziału osób prawnych (przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni czy spółek handlowych) otwiera trzykrotne ukaranie jednostki gospodarczej karą pieniężną przez organ antymonopolowy (art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1). Formuła taka jest niedorzeczna z punktu widzenia ekonomicznego, a zwłaszcza celów ustawy (ochrona rynku i umacnianie konkurencji). Nie ma tu różnicy między monopolistą o zasięgu ogólnokrajowym (np. PZU czy „Ursus”) a małą spółdzielnią, czy przedsiębiorstwem terenowym lub spółką handlową, w której uczestniczą dwie osoby fizyczne. W razie nieuwzględnienia wniosku (decyzji) organu antymonopolowego w sprawie dobrowolnego podziału wszystkim podmiotom może grozić nawet likwidacja albo rozwiązanie bądź cofnięcie zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej (art. 22 ust. 2 i 4). Uwzględniając realia można mieć obawę, że tak surowe konsekwencje, jak podział, likwidacja czy ograniczenia działalności, dotknąć mogą w pierwszym rzędzie małych jednostek gospodarczych. O ile bowiem w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych organowi antymonopolowemu służy jedynie kompetencja do wystąpienia ze stosownym wnioskiem wobec ich organu założycielskiego, a Prezes Rady Ministrów także nie jest zobowiązany do podzielenia stanowiska organu antymonopolowego (art. 21 ust. 2 i 3), o tyle w odniesieniu do innych organizacji gospodarczych kompetencje Ministra Finansów są daleko szersze. Tak np. w stosunku do jednostek gospodarczych nie wymienionych w art. 21 i 21 ust. 1 organowi antymonopolowemu służy prawo wydawania nakazów ograniczających działalność gospodarczą oraz zobowiązania właściwego organu administracji do cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności.

Podczas gdy prawo antymonopolowe na całym świecie służy ochronie małych przedsiębiorstw, które korzystają z niemal pełnego immunitetu spod działania przepisów prawa antykartelowego¹⁵, ustawa z 1987 r.

¹⁴ Podział przedsiębiorstwa jest sankcją raczej wyjątkową, lecz stosowaną czasem nawet wobec gigantów o dominującej pozycji gospodarczej i silnych wpływach politycznych. Przykładami takich werdyktów sądowych są np. orzeczenia amerykańskie w sprawie podziału trustu braci Rockefellerów (1911) oraz wyrok w sprawie „AT and T” (1983).

¹⁵ Por. np. § 5b ustawy antykartelowej RFN (przypis 3 niniejszego artykułu) lub obwieszczenie Komisji EWG z 27 V 1970 r., C 64/1. Wyłączenia spod działania ustawy małych przedsiębiorstw przewidywały wcześniejsze projekty ustawy. Prof. J. Muj-

traktuje je surowiej niż wielkie organizacje gospodarcze. Sankcje cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności lub kara ograniczenia ich działalności stanowią ekonomiczny absurd i są całkowicie sprzeczne z deklarowanymi celami ustawy (ochrona rynku, umacnianie konkurencji). To samo dotyczy zresztą sankcji likwidacji przedsiębiorstwa państwowego i rozwiązania spółdzielni (spółki). Ustawa z 1987 r. jest chyba pierwszą na świecie próbą uzdrawiania rynku i ochrony konkurencji w drodze likwidowania liczby konkurentów.

Z drugiej jednak strony perspektywa zastosowania tych sankcji jest realna tylko w odniesieniu do niedoświadczonego, małego przedsiębiorcy. Jest bowiem mało prawdopodobne, aby jednostka gospodarcza, która korzysta z obsługi prawnej, mogła być narażona na karę pieniężną trzykrotnie w ciągu 3 lat od dnia wydania pierwszej decyzji o ukaraniu jej na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy. Zakładając bowiem nieprawdopodobnie złą wolę i lekceważenie decyzji organu antymonopolowego przez podmiot, który np. stale naruszałby wyraźny zakaz zawierania transakcji wiązanych (art. 8 pkt 2) wzmocniony decyzją organu antymonopolowego unieważniającą takie umowy, organ ten musiałby zakończyć w terminie¹⁶ trzy postępowania ustalające naruszenia jego pierwotnej decyzji lub sześć postępowań wyjaśniających z art. 4 ust. pkt 3 ustawy, jeśli naruszytel po naruszeniu pierwotnego zakazu poszukiwałby coraz to innych możliwości ograniczania konkurencji i po każdej (dwukrotnej) „wpadce” nie wykazywałby już chęci powrotu do pełnionego deliktu, lecz stosował nowe sposoby monopolizacji rynku. Zakładając dalej, że w żadnym z postępowań antymonopolowych kierownictwu j.g.u. nie udało się przewlec procesu ponad 1 rok tak, aby wykluczyć możliwość wydania decyzji o zastosowaniu kary pieniężnej (art. 20 ust. 2), organ antymonopolowy musiałby ponownie ustalić (po raz siódmy z rzędu!), że jednostka gospodarcza nadal stosuje praktyki określone w art. 8 i 9 ustawy i dopiero wówczas mógłby wystąpić do organu założycielskiego nieoprawnego przedsiębiorstwa-recydywisty z wnioskiem o przeprowadzenie podziału. Organ założycielski nie jest jednak związany stanowiskiem organu antymonopolowego. W razie nieuwzględnienia wniosku organu antymonopolowego przez organ założycielski sprawa podziału przedsię-

żel w referacie *Założenia ustawodawstwa antymonopolowego* przedstawionym na forum Zespołu X Komisji ds. Reformy Gospodarczej wymieniał zwiększenie liczby konkurentów i roli przedsiębiorstw spółdzielczych i prywatnych wśród niezbędnych warunków poprawy sytuacji rynkowej. Również założenia ustawy antymonopolowej zakładały, że głównym jej celem ma być zwalczanie nadużyć przedsiębiorstw zajmujących dominującą pozycję; Rzeczpospolita z 25 VIII 1983 r.

¹⁶ To znaczy, że każde z zainicjowanych postępowań w sprawie wymierzenia kary pieniężnej musiałoby być zakończone przed upływem roku licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zaprzestano stosowania ściganej praktyki monopolistycznej (art. 20 ust. 2).

biorstwa może być ostatecznie rozstrzygnięta przez Prezesa Rady Ministrów (art. 21 ust. 3). Nie wiadomo komu i czemu zawdzięczają „recydywiści” to, że gdy po trzykrotnym ukaraniu postanowią zawierać odtąd „tylko” porozumienia monopolistyczne z art. 11 lub 13, a więc stosować najbardziej szkodliwe praktyki kartelowe (np. zbiorowy bojkot konkurentów, podział rynku, utrzymywanie cen na nieuzasadnionym poziomie), nie grożą im bynajmniej podział i najsurowsze sankcje gospodarcze przewidziane w art. 21 i 22 ustawy. Z niewytłumaczalnych powodów sankcje te grożą tylko tym recydywistom, którzy przed upływem trzech lat od wydania pierwszej z trzech kolejnych decyzji nakładających na nich karę pieniężną stosują nadal tylko praktyki określone w art. 8 i 9.

Pozostanie również tajemnicą autorów ostatecznej wersji ustawy, dlaczego podział przedsiębiorstwa jest zależny w pierwszym rzędzie od tak ekonomicznie trzeciorzędnej okoliczności, jaką jest ilość popełnionych deliktów antymonopolowych na przestrzeni arbitralnie krótkiego okresu czasu bez względu na ich stopień szkodliwości społecznej, a równocześnie pominięto tak decydujące z punktu widzenia założeń ustawy kryteria, jak pozycja rynkowa przedsiębiorstwa, jego dotychczasowy wpływ na konkurencję, techniczne, ekonomiczne i prawne konsekwencje projektowanego podziału oraz bilans kosztów i spodziewanych korzyści społecznych proponowanej operacji.

8. WNIOSKI

Zdaję sobie sprawę z tego, że celem krytyki prawniczej jest nie tylko wypuklenie wad ustawy, lecz zaproponowanie rozsądnej wykładni jej przepisów. Analizowany akt prawny dowodzi jednak, że istnieją sytuacje, w których model interpretacji prawniczej oparty o koncepcję „racjonalnego ustawodawcy” okazuje swą ograniczoną przydatność. W ustawie o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej znajdujemy nie tylko rzadko spotykaną ilość sprzecznych ze sobą rozwiązań, lecz trudno w niej odnaleźć system spójnych celów, które byłyby zgodne z ogólnymi założeniami wyrażonymi w preambule.

W tym stanie rzeczy przestrzeganie i rozsądne stosowanie ustawy wymaga zbiorowego wysiłku zainteresowanych teoretyków i praktyków w celu „odkodowania” szczegółowych celów ustawodawcy i dostosowania do nich wykładni zagmatwanych przepisów. Tylko w razie osiągnięcia jakiegoś zbiorowego konsensusu w tej materii można podjąć próbę nadania analizowanym przepisom rozsądnej treści w myśl dyrektyw wykładni funkcjonalnej, wchodząc jednak nieuchronnie w konflikt z językowymi regułami egzegezy prawniczej. Szczerze bowiem mówiąc ustawa nadaje się do nowelizacji w momencie jej uchwalenia.

Forum, na którym mogłoby dojść do próby uzgodnienia stanowisk, mogłyby stanowić posiedzenia Rady do Spraw Przeciwdziałania Praktykom Monopolistycznym. Ponieważ Rada ta stanowi organ opiniodawczy i doradczy organu antymonopolowego w sprawach określania kierunków polityki demonopolizacyjnej oraz wprowadzania i doskonalenia regulacji prawnych w interesującej nas dziedzinie (art. 5 ust. 3 pkt 2 i 4), stanowi ona najwłaściwsze forum dla dokonania niezbędnej „interpretacji” celów i treści ustawy. W posiedzeniach Rady poświęconych temu zagadnieniu nie może także zabraknąć przedstawicieli sądów i arbitrażu, których kompetencje krzyżują się z kompetencjami organu antymonopolowego (art. 23).

SANCTIONS IN THE ACT ON COUNTERACTING MONOPOLISTIC PRACTICES IN THE NATIONAL ECONOMY

S u m m a r y

The article is concerned with the evaluation of civil, administrative and penal law sanctions contained in the Act on Counteracting Monopolistic Practices in the National Economy.

Analysing the invalidity sanction applicable in cases of monopolistic practices and agreements the author points out to the inconsistencies in the Act's provisions, some of which suggest that the legislator provided for absolute invalidity while others indicate suspended invalidity. The only conclusion one may draw with certainty is that invalidating monopolistic agreements mentioned in Art. 11 requires a decision by an antimonopoly organ. Equally clear is Art. 12 granting the said organ the competence to invalidate pricing agreements. However, while Art. 12 seems to impose on the antimonopoly organ a duty to declare invalidity of monopoly agreements, Art. 13 grants competence combined with discretionary powers of an administrative organ. The above solution is defective since monopolistic agreements with respect to prices are the most dangerous form of restricting competition.

(Discussing the most severe administrative sanctions, i.e. the division of an economic unit or its liquidation, the author holds the view that decisions in the above matters are conditioned upon formalized and unimportant premisses from the point of view of purposes of the Act, such as three former infringements of the Act within the past three years. On the other hand, the said sanctions should be applied towards enterprises occupying a dominant position on the market and only when other legal means do not give desirable effect. Paradoxically, the antimonopoly organ may command the most severe sanctions against small economic units, such as partnerships, cooperatives or individuals running their own enterprises.

The author approves of the solution concerning the control of integration processes (mergers) which provides for the necessity of obtaining a prior consent of an antimonopoly organ.

In his concluding remarks the author sets forth the postulate to initiate the studies on the ways of antimonopoly policy. To do this, it is necessary for lawyers and economists to reach an agreement as to the interpretation of highly complex provisions of the Act. The author suggests to use the period of „vacatio legis” for initiating the works in the above field in the Council for Counteracting Monopolistic Practices.