

Andrzej Grzegorz Harla

Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym : (wybrane zagadnienia)

Palestra 34/11-12(395-396), 16-20

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ GRZEGORZ HARLA

POSTĘPOWANIE PRZED URZĘDEM ANTYMONOPOLOWYM

(WYBRANE ZAGADNIENIA)

Problematyka objęta regulacją ustawy antymonopolowej jest skomplikowana, a unormowania tej ustawy nie są dostatecznie precyzyjne i spójne. Należy liczyć się z tym, że wiele firm zechce skorzystać z obsługi prawnej, wykonywanej przez wykwalifikowanych prawników (adwokatów, radców prawnych). Celem niniejszego opracowania — dla ułatwienia im wykonywania obsługi prawnej w tym zakresie jest przedstawienie wybranych kwestii procesowych z pierwszego etapu postępowania antymonopolowego, tj. postępowania przed Urzędem Antymonopolowym.

I.

Z dniem 13 kwietnia 1990 r. weszła w życie nowa ustawa antymonopolowa¹. Podobnie jak jej poprzedniczka² reguluje ona kwestie materialnoprawne, ustrojowe i procesowe w sprawach antymonopolowych. Wiele firm (podmiotów gospodarczych) zetknie się w swojej działalności bezpośrednio z tą problematyką, biorąc udział w postępowaniach uregulowanych w tej ustawie.

Postępowanie rozpoznawcze jest dwuetapowe. Pierwszym etapem jest postępowanie administracyjne prowadzone przez Urząd

Antymonopolowy³, drugim zaś postępowanie przed Sądem Wojewódzkim w Warszawie — sądem antymonopolowym⁴. Przegrana lub wygrana w sprawie antymonopolowej może pociągnąć za sobą dla danej firmy poważne konsekwencje prawne oraz finansowe, a co za tym idzie również gospodarcze.

II.

Słabym punktem obecnej ustawy antymonopolowej jest to, że jej przepisy procesowe nie są wyodrębnione w specjalnym rozdziale⁵. Utrudnia to szybką i pełną orientację w jej uregulowaniach.

Do słabych punktów tej ustawy należy również brak przepisu, który stanowiłby *expressis verbis*, iż w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa inaczej stanowi.⁶ Niemniej reguła ta obowiązuje, tyle że w sposób „milczący”. Wszak postępowanie przed Urzędem AM jest postępowaniem administracyjnym (zob. art. 21 ust. 1 p.p.m.), a Urząd ten jest centralnym organem administracji państwowej (art. 17 ust. 1 p.p.m.). Następstwem powyższej luki w ustawie jest to, że powoływane przepisów k.p.a. w pismach procesowych, administracyjnych i sądowych, a także w orzeczeniach

organów (Urzędu Antymonopolowego, sądu antymonopolowego) nie będzie tak precyzyjne, jak byłoby przy poprawnej regulacji ustawowej.

Obecna ustawa antymonopolowa zawiera raptem dwa artykuły poświęcone kwestiom procesowym w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym. Są to: art. 21, regulujący zasady wszczynania takiego postępowania (z urzędu, bądź na wniosek — ust. 1), krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie (ust. 2) i warunek pisemności wszczęcia (ust. 3) oraz art. 23, regulujący możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych Urzędu Antymonopolowego. Cała reszta postępowania prowadzonego przez ten Urząd jest regulowana — siłą rzeczy — przez k.p.a.

III.

Stosownie do art. 21 ust. 1 p.p.m. postępowanie w wypadkach wskazanych w ustawie wszczyna się z urzędu lub na wniosek.

Urząd Antymonopolowy wszczyna postępowanie z własnej inicjatywy przez wydanie stosownego postanowienia (art. 21 ust. 1 p.p.m. i art. 123 k.p.a.; por. także art. 61 § 1 k.p.a.).⁷ O wszczęciu powinien on zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 § 4 k.p.a.).

Znakiem dla firmy, że taka możliwość wchodzi w rachubę, będzie działalność kontrolna Urzędu Antymonopolowego prowadzona na mocy art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 20 p.p.m. Ma ona na celu — mówiąc najogólniej — ustalenie, czy kontrolowany podmiot gospodarczy przestrzega przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Warto więc znać uprawnienia kontrolne pracowników tego Urzędu, gdyż niektóre z nich mogą okazać się nader uciążliwe dla firmy.⁸ Na postanowienie o wszczęciu postępowania zażalenie nie przysługuje (art. 141 § 1 k.p.a.).

W myśl art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie może być wszczęte (m.in.) na żądanie strony, natomiast w art. 21 ust. 1 p.p.m. jest mowa o wszczęciu postępowania (m.in.) na

wniosek uprawnionego. Ten „dualizm” jest szkodliwy, gdyż wprowadza pewien zamęt w terminologii administracyjno-procesowej (por. art. 63 k.p.a.). Ponadto ustawodawca w art. 21 ust. 3 p.p.m. mówi już nie o wniosku (jak w ust. 1), lecz o żądaniu (jak w art. 61 i 63 k.p.a.).

Wskazany art. 21 ust. 3 wymaga, aby żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione na piśmie wraz z uzasadnieniem. Jest to trafne i zrozumiałe zawężenie reguł ogólnych procedury administracyjnej (por. art. 63 § 1 k.p.a.).

Podobnie nie budzi wątpliwości określenie jednostek prawnych, uprawnionych do wniesienia takiego wniosku-żądania (art. 21 ust. 2 p.p.m.). Mogą to czynić m.in. podmioty gospodarcze, których i n t e r e s został lub może być naruszony przez praktyki monopolistyczne. W niektórych przypadkach pewne podmioty zobowiązane są do złożenia takiego wniosku.⁹

Warunki formalne wniosku-żądania są określone w art. 21 ust. 3 p.p.m. i art. 63 k.p.a.

Podanie (wniosek-żądanie) o wszczęcie postępowania podlegają opłacie skarbowej w wysokości 4000 zł.¹⁰

Wniosek o wszczęcie postępowania powinien zostać poddany badaniu formalnemu (art. 64 k.p.a. — możliwość pozostawienia podania bez rozpoznania), badaniu kompetencyjnemu (art. 65 k.p.a. — kwestia właściwości) i badaniu fiskalnemu (art. 261 k.p.a. — możliwość zwrotu podania).

Datą wszczęcia postępowania na wniosek jest dzień doręczenia podania Urzędowi Antymonopolowemu (art. 61 § 3 k.p.a.). Od tej daty biegnie też termin do załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a.).

Ustawa antymonopolowa nie zawiera żadnych postanowień określających, w jakim czasie sprawa powinna zostać załatwiona. A zatem zastosowanie mają tu przepisy k.p.a. Załatwienie sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinno zatem nastąpić najpóźniej w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej — w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 k.p.a.). Mając na względzie charakter spraw an-

tymonopolowych, stopień ich skomplikowania oraz możliwości Urzędu należy liczyć się z tym, że w wielu przypadkach terminy te nie będą dotrzymywane. Strony będą mogły wówczas wnieść zażalenie na niezacławienie sprawy w terminie (art. 37 § 1 k.p.a.), o czym niżej.

Przed wydaniem decyzji w sprawie Urząd Antymonopolowy powinien wyznaczyć rozprawę, na której strony mogłyby się wypowiedzieć co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 i art. 89 k.p.a.). Termin takiej rozprawy powinien być wyznaczony tak, aby doręczenie wezwań nastąpiło przynajmniej na 7 dni przed rozprawą (art. 92 k.p.a.).

Merytoryczne zacławienie sprawy będzie z reguły następowało w ten sposób, że Urząd AM wyda decyzję administracyjną (art. 104 k.p.a.). W pewnych wszakże przypadkach będzie mogło to nastąpić w drodze ugody administracyjnej (art. 114 k.p.a.). Jednakże ugoda taka będzie wymagała zatwierdzenia przez Urząd AM (art. 118 k.p.a.). Na postanowienie w tej kwestii przysługuje zażalenie (art. 119 k.p.a.). Sama problematyka zażeń na postanowienia Urzędu AM może w praktyce wywoływać poważne kłopoty (o czym niżej).

Rozstrzygnięcie sprawy antymonopolowej (decyzją czy ugodą) może okazać się niekiedy niezmiernie trudne i skomplikowane. Wystarczy wskazać np. na decyzje nakazujące podział przedsiębiorstwa państwowego, podział spółdzielni lub rozwiązanie spółki handlowej (art. 12 p.p.m.). W dodatku Urząd Antymonopolowy może swoim decyzjom nadawać r y g o r natychmiastowej wykonalności (art. 10 ust. 3, art. 13 i art. 16 ust. 3 p.p.m.). W wielu przypadkach zmiana orzeczeniem sądu antymonopolowego takiej decyzji (tj. zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności) może nie usunąć wszystkich perturbacji tą decyzją wywołanych.

Od decyzji wydanych przez Urząd Antymonopolowy nie przysługuje odwołanie na ogólnych zasadach procedury administracyjnej, tj. do organu II instancji (art. 127 § 1 i 2 k.p.a.) Ustawa przewiduje inny, specjalny środek zaskarżenia w postaci od-

wołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie — sądu antymonopolowego (art. 10 ust. 1, art. 13, art. 15 ust. 4 i art. 16 ust. 3 p.p.m.). Oznacza to, że postępowanie administracyjne w sprawie antymonopolowej jest jednoinstancyjne (odstępstwo od zasady przewidzianej art. 15 i art. 127 k.p.a.). Miejsce sądu administracyjnego NSA zajął sąd antymonopolowy.¹¹

Omówienie postępowania odwoławczego w obu jego fazach (przed Urzędem i przed sądem antymonopolowym) wymaga odrębnego opracowania.

Problematyka związana z postanowieniami Urzędu AM nie budzi wątpliwości. Nie można natomiast powiedzieć tego samego o przysługujących na nie zażaleniach. Jako że ustawa antymonopolowa nic w tych kwestiach nie postanawia, tym samym zastosowanie mają tu przepisy k.p.a. A zatem na postanowienie przysługuje zażalenie wtedy, gdy kodeks tak stanowi (art. 141 § 1 k.p.a.), a organem właściwym do jego rozpoznania jest organ wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ (art. 127 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a.).

Oznacza to, że organem właściwym do rozpoznawania zażeń na postanowienia Urzędu Antymonopolowego jest Rada Ministrów (art. 17 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 17 ust. 1 p.p.m.). *Dura lex, sed lex.* Urząd ten bowiem podlega właśnie Radzie Ministrów (art. 17 ust. 1 p.p.m.)¹². Trudno wszakże oczekiwać, aby rozprawa połączona z postępowaniem dowodowym, prowadzona przez Radę Ministrów (art. 89, art. 92 w zw. z art. 140 i 144 k.p.a.), wywołała entuzjazm u kogokolwiek, zwłaszcza u członków rządu.

O tym, że problem ten ma praktyczne znaczenie świadczy fakt, iż k.p.a. przewiduje możliwość wniesienia zażeń w 20 przypadkach o różnym ciężarze gatunkowym.¹² Szczególne znaczenie ma możliwość wniesienia zażenia na niezacławienie sprawy w terminie (art. 37 § 2 k.p.a.). Spośród postanowień na które służy zażalenie, za najważniejsze można uznać następujące:

- 1) o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a., art. 21 ust. 2 pkt 3 p.p.m.),

- 2) o odmowie udostępnienia akt sprawy (art. 74 § 2 k.p.a.),
- 3) o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.),
- 4) w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia ugody (art. 119 § 19 k.p.a.),
- 5) w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2 k.p.a.).

Trudno oczekiwać, aby strony nie korzystały z możliwości obrony swoich praw i interesów, zwłaszcza jeśli będą to interesy żywotne, w drodze wnoszenia zażaleń, w szczególności z art. 37, 74, 108, 119 i 264 k.p.a.

Artykuł 23 p.p.m. wprowadza niczym — moim zdaniem — nie uzasadnioną dwutorowość we wzruszaniu ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach antymonopolowych. Stanowi on, że w razie złożenia przez podmiot gospodarczy, w wypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie, odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego do sądu antymonopolowego, stronie nie przysługują środki prawne pozwalające na wzruszenie decyzji, jakie przewiduje kodeks postępowania administracyjnego; chodzi w szczególności o środki dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji.

Oznacza to, że podmiot gospodarczy, wnosząc odwołanie do sądu, traci tym samym możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji, natomiast inne jednostki prawne czyniąc to samo takiej możliwości nie tracą. Odmienna wykładnia tego przepisu, w myśl której wniesienie odwołania do sądu przez podmiot gospodarczy pozbawia wszystkie strony wspomnianych wyżej możliwości, ma to do siebie, że po pierwsze razi sztucznością (sprzeczność z wykładnią gramatyczną), a po wtóre również prowadzi do dwutorowości, polegającej tym razem na tym, że

w jednej i tej samej sprawie utrata prawa do wzruszenia ostatecznej decyzji zależy od rodzaju jednostki prawnej, która wnosi odwołanie. Istnieje zatem potrzeba nowelizacji, (uchylenia?) art. 23 p.p.m. Zdanie się na orzecznictwo administracyjne bądź sądowe niesie ze sobą duże ryzyko. Najbardziej zagrożone będą interesy tych firm, które pójdą „na pierwszy ogień”. Brak pewności co do prawa (w dodatku procesowego) w sytuacji, gdy należy zdecydować o wniesieniu bądź nie, odwołania do sądu, nie jest zjawiskiem pozytywnym. Poza tym, ani sądy, ani inne organy orzekające nie powinny wyręczać ustawodawcy w jego pracach.

IV.

W celu unaocznienia znaczenia postępowania antymonopolowego, warto dokonać zestawienia tych przepisów ustawy antymonopolowej, które upoważniają Urząd Antymonopolowy do wydania decyzji administracyjnych. Tak więc w postępowaniu rozpoznawczym są to: art. 8 ust. 1, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2, art. 12 ust. 4, a w postępowaniu egzekucyjnym — art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1.

Łącznie więc Urząd ten może wydawać 9 rodzajów decyzji administracyjnych w sprawach antymonopolowych (3 obligatoryjnie, 4 fakultatywnie). Ich skutki będą z reguły daleko idące. Sprawa antymonopolowa to gra o wysoką stawkę. Ta gra może być utrudniona przez to, że wiele przepisów ustawy antymonopolowej jest mało precyzyjnych, a niektóre jej rozwiązania są wręcz sprzeczne¹³ lub nieadekwatne do potrzeb obrotu prawnego.¹⁴

PRZYPISY

¹ Ustawa z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. Nr 14, poz. 88); w niniejszym artykule powoływana jest jako „ustawa antymonopolowa” lub „ustawa”. Jej artykuły powoływane są z dodaniem skrótu „p.p.m.”.

² Ustawa z 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. nr 3, poz. 18).

- ³ Urząd Antymonopolowy jest centralnym organem administracji państwowej, podległym Radzie Ministrów (art. 17 ust. 1 p.p.m.). Jego organizację określa statut nadany przez Radę Ministrów (art. 17 ust. 4 p.p.m.). W dotychczasowej literaturze problematyka procesowa postępowania przed tym organem nie była właściwie poruszana. Por. jednak np. K. Sobczak: Prawne instrumenty polityki antymonopolowej, PUG 4/1990; W. Modzelewski: W sprawie kierunków nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, PUG 1990, nr 4 i cyt. tam literatura.
- ⁴ Sąd antymonopolowy jest odrębną jednostką organizacyjną w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, utworzoną przez ministra sprawiedliwości na mocy art. 192 p.o.u.s.p. (tekst jedn.: Dz.U. z 1990 r. nr 23, poz. 138 — art. 20) — zob. art. 27 p.p.m.
- ⁵ Taki rozdział był w ustawie antymonopolowej z 1987 r. — Rozdział 5 (art. 26—27).
- ⁶ Takim przepisem był art. 27 ust. 1 ustawy z 1987 r.
- ⁷ K.p.a. nie wypowiada się w tej kwestii *expressis verbis*. Zdania w literaturze są podzielone. Por. np. Z. Janowicz: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa—Poznań 1987, s. 153 i n.; J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Praca zbiorowa, Warszawa 1985, s. 143 i n.
- ⁸ Upoważnieni do przeprowadzenia kontroli pracownicy Urzędu Antymonopolowego mają prawo (art. 20 ust. 3 p.p.m.) m.in. do: wstępu do wszystkich pomieszczeń kontrolowanego podmiotu gospodarczego, wglądu do dokumentów, żądania wyjaśnień, udziału w posiedzeniach organów kolejalnych kontrolowanego podmiotu i zabezpieczenia dokumentów i innych dowodów.
- ⁹ Zamiar łączenia, przekształcenia i utworzenia podmiotu gospodarczego podlega obowiązkowemu zgłoszeniu do Urzędu Antymonopolowego (art. 11 p.p.m.).
- ¹⁰ Rozp. min. fin. z 22 lutego 1989 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz.U. Nr 9, poz. 52, zm.: Nr 56 z 1990 r., poz. 330) — § 1 ust. 1.
- ¹¹ Na mocy art. 27 ust. 2 ustawy z 1987 r. decyzje organu antymonopolowego (tj. ministra finansów) podlegały zaskarżeniu do NSA (z wyjątkiem spraw z art. 18).
- ^{11a} Można wszakże bronić odmiennego poglądu, w myśl którego na postanowienia urzędu AM nie przysługują zażalenia (por. art. 141 § 1 i art. 127 § 3 w zw. z art. 144 k.p.a. oraz art. 5 § 2 pkt. 3 k.p.a.).
- ¹² Zob. Z. Janowicz: jw. s. 306 i 307.
- ¹³ Np. art. 8 ust. 2 w stosunku do art. 6 p.p.m.
- ¹⁴ Np. przekazanie spraw antymonopolowych do trybu procesowego (art. 25 p.p.m.). Sprawy antymonopolowe siłą rzeczy mają charakter wielostronny, powinny zatem być rozpoznawane w postępowaniu opartym na zasadzie uczestnictwa, tj. w postępowaniu nieprocesowym (por. art. 510 k.p.c. z art. 479³¹ dodanym do k.p.c. przez art. 25 p.p.m.). Analiza postępowania sądowego w sprawach antymonopolowych wymaga odrębnego opracowania.