

nego kon-
uwypukła
osiągnąć
instancyj-
ia. Trzeba
rozwiązań
i również
y, w tym
nia prze-
systemie
nia proce-
nkretnym
wne obo-

Rozdział LXVI

CHARAKTER PRAWNY POSTĘPOWANIA ANTYMONOPOLOWEGO

Mateusz Błachucki

1. Uwagi wstępne

Prawo administracyjne od 1989 r. jest konfrontowane z wieloma gwałtownymi zmianami politycznymi i gospodarczymi. Skutkuje to potrzebą szybkiego dostosowania się tego prawa do zachodzących przemian. Pojawienie się nowych tendencji wyznacza nowe problemy badawcze przed nauką prawa administracyjnego. Przykładem wspomnianych zmian było powołanie wielu nowych organów w sferze administracji gospodarczej. W szczególności powołano do życia organ antymonopolowy¹. Istnienie podobnej instytucji w okresie gospodarki socjalistycznej było bezcelowe, gdyż gospodarka ta była jednym zinstytucjonalizowanym monopolem i wolna konkurencja nie istniała. Natomiast w gospodarce wolnorynkowej prawo antymonopolowe jest jednym z podstawowych instrumentów służących zagwarantowaniu wolności gospodarczej. Stworzeniu organu antymonopolowego towarzyszyła kreacja form proceduralnych jego działania. Formy te w mniejszym lub większym stopniu (w zależności od okresu) odbiegały od wzorca rozpatrywania spraw administracyjnych przewidzianego w k.p.a.² Na tym tle pojawiły się wątpliwości co do charakteru prawnego postępowania antymonopolowego. W niniejszym artykule przedmiotem rozważań będzie charakter prawny tego postępowania. Kwestia ta była już przedmiotem refleksji w doktrynie, jednak wydaje się, że dotychczasowe rozważania były niewystarczające i winny zostać uzupełnione. To uzupełnienie jest ko-

¹ Pierwotnie zgodnie z ustawą z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 18) funkcję organu antymonopolowego sprawował Minister Finansów. Jednakże to rozwiązanie okazało się nieskuteczne i kolejna ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. Nr 14, poz. 88), dalej jako „ustawa antymonopolowa z 1990 r.”, powołała do życia odrębny organ, tj. Urząd Antymonopolowy. W wyniku nowelizacji ustawy antymonopolowej z 1990 r. przez ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496) i poszerzenia się kompetencji tego organu zmieniona została jego nazwa na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

nieczne w kontekście ostatnich zmian polskiego ustawodawstwa antymonopolowego³. Analizując bowiem ustawę antymonopolową z 2007 r., zaobserwować można częściową niwelację różnic pomiędzy postępowaniem jurysdykcyjnym a postępowaniem antymonopolowym, co skutkuje odchodzeniem od pewnych rozwiązań wynikających z k.p.c.⁴ Z tego powodu warto rozważyć problem, w jakim stopniu zmiany te wpłynęły na charakter prawny postępowania antymonopolowego. Na koniec uwag wstępnych należy wskazać, że postępowanie antymonopolowe stanowi ramy procesowe do rozpatrywania dwóch podstawowych rodzajów spraw antymonopolowych, tj. spraw z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz spraw z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw. Sprawy te nie są jednorodne, co przekłada się także na pewne różnice proceduralne. Jednakże różnice te nie mają charakteru zasadniczego i pozwalają na łączną analizę charakteru prawnego procedury antymonopolowej.

2. Charakter prawny postępowania antymonopolowego w poglądach doktryny

W początkowym okresie rozwoju polskiego ustawodawstwa antymonopolowego postępowanie antymonopolowe określane było jako postępowanie administracyjne⁵. Pogląd ten uzasadniano tym, że w postępowaniu antymonopolowym stosowane są zasadniczo przepisy k.p.a., ale z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy antymonopolowej (przede wszystkim w zakresie postępowania odwoławczego)⁶. Pomimo że w pierwotnym kształcie ustawa antymonopolowa nie wyrażała tego wprost i nie zawierała ogólnego odwołania do stosowania k.p.a., to jednak o charakterze administracyjnym postępowania antymonopolowego świadczył fakt, że organ antymonopolowy jest organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych⁷. Pogląd ten był charakterystyczny dla wczesnego rozwoju postępowania antymonopolowego i wyrażano je na podstawie pierwszej ustawy antymonopolowej z 1990 r. Ustawa ta, zawierająca dość ograniczoną regulację postępowania antymonopolowego, w znacznej mierze opierając się na przepisach k.p.a. Mogło to być podstawą do uzasadnienia takiego charakteru postępowania antymonopolowego. Należy wszakże podkreślić, że wszyscy autorzy optujący za tym poglądem podkreślali jednocześnie pewne odrębności postępowania anty-

³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.), dalej jako „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „ustawa antymonopolowa z 2007 r.”.

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

⁵ J. Olszewski, *Jak zwalczać: nieuczciwą konkurencję, praktyki monopolistyczne, dumping*, Katowice 1993, s. 21.

⁶ I. Wiszniewska, *Polska ustawa antymonopolowa z 1990 r.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1990, nr 8–9, s. 129.

⁷ T. Ławicki, w: C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczania praktyk monopolistycznych*, PWN, Warszawa 1994, s. 91, 92.

monopolowego w stosunku do k.p.a. (w szczególności w zakresie postępowania odwoławczego)⁸.

Postępowanie antymonopolowe bywa traktowane jako szczególne postępowanie administracyjne lub postępowanie administracyjne specjalne⁹. Można także spotkać się z określeniem „antymonopolowe postępowanie administracyjne”¹⁰. Wskazuje się, że odmienność niektórych przepisów tego postępowania od wzorca k.p.a. jest uzasadniona specyfiką spraw rozpoznawanych przez organ antymonopolowy, które to sprawy charakteryzują się wysokim stopniem skomplikowania w kategoriach ekonomicznych i prawnych¹¹. Dlatego też odmienności postępowania antymonopolowego zostały wprowadzone, aby zapewnić skuteczność regulacji antymonopolowej stwarzając jednocześnie gwarancję podstawowych praw i wolności uczestników tych postępowań. Za najważniejsze odrębności należy uznać:

- dodatkowe uprawnienia śledcze Prezesa UOKiK;
- mechanizmy ochrony tajemnic przedsiębiorstwa;
- udział osób zainteresowanych w postępowaniu;
- szczególną regulację postępowania wyjaśniającego;
- wyłączenie możliwości kontrolowania postanowień dowodowych organu i sądu antymonopolowego;
- przepisy dotyczące opłat i kosztów postępowania¹².

Odmienne regulacje od k.p.a. uzasadnia potrzeba ochrony interesu publiczno-prawnego w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, która może zostać naruszona przez indywidualne (nadużycie pozycji dominującej) lub zbiorowe antykonkurencyjne praktyki. Organ antymonopolowy został wyposażony także w szersze uprawnienia dochodzeniowe i śledcze niż w wypadku wielu innych organów administracji publicznej z powodów podmiotowych. W przypadku większości spraw załatwianych na podstawie k.p.a. stroną są zwykli obywatele, tymczasem w postępowaniu antymonopolowym stronami są wyłącznie profesjonalści – przedsiębiorcy, często wyposażeni w specjalistyczne służby ekonomiczne i prawne oraz dysponujący niejednokrotnie realnymi możliwościami blokowania toczącego się postępowania. W związku z tym organ antymonopolowy powinien mieć skuteczne środki prawne, aby zapewnić sobie współpracę stron i in-

⁸ Z innych opracowań, w których pojawia się takie stanowisko, wymienić należy A.G. Harla, *Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 1990, nr 11–12, s. 16, 17; Z. Dominiczak, W. Górski, K. Wesołowski, *Kompendium prawa gospodarczego*, ARR, Zielona Góra 1994, s. 80; czy A. Jaroszyński, R. Janusz, *Procedury antymonopolowe*, seria Harmonizacja Polskiego Prawa Antymonopolowego z Regulami Konkurencji Unii Europejskiej, cz. V, t. II, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s. 119.

⁹ Pojęcia te używane są zamiennie w zależności od konwencji terminologicznej autora.

¹⁰ Tak S. Gronowski, *Polskie prawo antymonopolowe (zarys wykładu)*, Wyd. ZPP, Warszawa 1998, s. 290. Bliższa analiza tego pojęcia prowadzi do wniosku, że nie różni się ono znaczeniowo od pojęcia szczególnego postępowania administracyjnego lub postępowania administracyjnego specjalnego.

¹¹ R. Janusz, T. Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Śmaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora dra hab. J. Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 274.

¹² *Ibidem*.

nych uczestników postępowania¹³. O szczególnym charakterze postępowania antymonopolowego jako postępowania administracyjnego świadczą:

- rozszerzone możliwości odmowy prowadzenia postępowania;
- szersze uprawnienia organu antymonopolowego w zakresie gromadzenia materiału dowodowego;
- szeroka ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa;
- uregulowanie postępowania dowodowego na podstawie k.p.c. (art. 235–315);
- szczególna regulacja kosztów postępowania;
- zawite terminy rozstrzygnięcia niektórych spraw;
- jednoinstancyjność postępowania;
- wyłączenie możliwości inicjowania przez stronę nadzwyczajnego trybu postępowania;
- nie wszystkie rozstrzygnięcia merytoryczne organu mają formalną postać decyzji administracyjnej¹⁴.

Postępowanie antymonopolowe określane jest także jako postępowanie hybrydowe¹⁵. Pojęcie procedury hybrydowej wywodzi się z amerykańskiej doktryny prawa publicznego i oznacza szczególne postępowanie o charakterze prawotwórczym, prowadzone przy wykorzystaniu instytucji procesowych typowych dla działalności orzeczniczej¹⁶. Zgodnie z tym poglądem wprowadzenie systemu odesłań oraz zespolenie instytucji z różnych procedur, a także szczególny sposób uregulowania środków prawnych i instancji odwoławczej powoduje, że nie można poprzestać na określeniu postępowania antymonopolowego jako administracyjnej procedury specjalnej, ale należy określić je jako procedurę hybrydową¹⁷. Pogląd ten jest akceptowany przez wielu autorów¹⁸. Jednakże często brakuje szerszego uzasadnienia, dlatego uważają oni tę koncepcję za właściwą.

Doktryna procesu cywilnego ujmuje często postępowanie antymonopolowe jako przedsądowe postępowanie administracyjne¹⁹. W świetle tego poglądu postępowanie antymonopolowe dzieli się na dwa zasadnicze etapy: postępowanie przesądowe (prejurysdykcyjne) przed Prezesem UOKiK oraz postępowanie sądowe przed SOKiK²⁰. W związku z tym pierwszy etap należałoby poprawnie określać jako po-

¹³ S. Gronowski, *op. cit.*, s. 290.

¹⁴ *Ibidem*, s. 291.

¹⁵ Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 31.

¹⁷ *Ibidem*, s. 47.

¹⁸ M. Bychowska, M. Krasnodębska-Tomkiel, *Procedura antymonopolowa jako instrument ochrony konkurencji – refleksje dotyczące ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006, s. 26; czy M. Niziołek, S. Famirska, *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4, s. 34.

¹⁹ J. Brol, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 220 i n.

²⁰ *Ibidem*. Podobnie T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 33; oraz A.G. Harla, *op. cit.*, s. 16; *idem* *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 31.

postępowanie administracyjne w sprawach antymonopolowych²¹. Wprowadzone w postępowaniu antymonopolowym przepisy przewidujące odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. mają na celu umożliwienie SOKiK szersze uznanie dowodów przeprowadzonych w postępowaniu przedsądowym²². Co istotne, według niektórych przedstawicieli doktryny procesu cywilnego sprawy objęte postępowaniem prejurysdykcyjnym mają charakter spraw cywilnych w rozumieniu materialnej koncepcji sprawy cywilnej²³.

3. Odrębności postępowania antymonopolowego

Zanim przedstawiona zostanie odpowiedź na pytanie o charakter prawny postępowania antymonopolowego, w pierwszej kolejności należy prześledzić najważniejsze różnice pomiędzy postępowaniem jurysdykcyjnym oraz postępowaniem antymonopolowym. W analizie tej wskazane zostaną jedynie najistotniejsze cechy obydwu procedur, które determinują ich charakter prawny.

3.1. Zasady ogólne

Zasady ogólne odgrywają istotną rolę w każdej procedurze, kształtując między innymi model procesu²⁴. Porównując zasady ogólne obowiązujące w postępowaniu jurysdykcyjnym oraz w postępowaniu antymonopolowym, można wskazać: 1) zasady wspólne tym postępowaniom, 2) podobne zasady obowiązujące w tych postępowaniach, ale częściowo różniące się treścią oraz 3) zasady odmienne. Do pierwszej grupy należy zaliczyć zasady: a) praworządności, b) oficjalności, c) prawdy obiektywnej, d) budzenia zaufania, e) czynnego udziału strony, f) pisemności, g) przekonywania, h) szybkości, i) informowania stron i uczestników postępowania. W tej grupie zasad nie istnieją różnice w ich rozumieniu pomiędzy administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym a postępowaniem antymonopolowym.

Do drugiej grupy należą zasady jawności oraz trwałości decyzji administracyjnej. Zasada jawności doznaje dalej idących ograniczeń w postępowaniu antymonopolowym, ze względu na częste występowanie w tym postępowaniu tajemnic prawnie chronionych (w szczególności tajemnicy przedsiębiorstwa) oraz dodatkowe przepisy chroniące te tajemnice²⁵. Ponadto zasada trwałości decyzji administracyjnej jest ściślej przestrzegana na gruncie postępowania antymonopolowego, co wynika z wyłączenia możliwości wszczynania trybu nadzwyczajnego postępowania antymonopolowego na wniosek strony. W trzeciej grupie znajdują się zasady: ugodowego załatwiania spraw, dwuinstancyjnego postępowania oraz sądowej kontroli decyzji.

²¹ M. Sachajko, M. Żółtko, *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, RPEiS 1996, z. 4, s. 95.

²² J. Brol, *op. cit.*, s. 222.

²³ K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7–8, s. 14.

²⁴ A. Wiktorowska, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, *Studia Uridica* 1996, nr 32, s. 265.

²⁵ Szerzej na ten temat G. Materna, *Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2008, nr 4, s. 27 i n.

Na gruncie postępowania antymonopolowego wyłączono możliwość zawierania ugód. Nastąpił natomiast rozwój innych form koncyliacyjnego zakończenia postępowania – w sytuacji wydawania decyzji zobowiązującej w przypadku spraw antymonopolowych z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz tzw. zgody warunkowej, w przypadku spraw antymonopolowych z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw. Postępowanie antymonopolowe w odróżnieniu od postępowania jurysdykcyjnego jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Na gruncie postępowania antymonopolowego występuje sądowa kontrola decyzji – jednakże pomimo formalnej zbieżności zasada ta jest treściowo odmienna od takiej samej zasady obowiązującej w postępowaniu jurysdykcyjnym. Na gruncie postępowania antymonopolowego sądem właściwym do kontroli decyzji Prezesa UOKiK jest sąd powszechny, kryteria kontroli zaś wykraczają poza legalność.

3.2. Uczestnicy postępowań antymonopolowych

3.2.1. Strona

Ustawa antymonopolowa określa, kto może być stroną postępowań antymonopolowych. Na gruncie ustawy antymonopolowej z 2000 r. regulacja pojęcia strony była krytykowana jako zawiła i skomplikowana²⁶. Obecnie obowiązująca ustawa antymonopolowa eliminuje szereg niejasności. W art. 88 ust. 1 wskazuje ona, że stroną postępowania w sprawach antymonopolowych z zakresu praktyk ograniczających konkurencję jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Natomiast w sprawach antymonopolowych z zakresu kontroli koncentracji zgodnie z art. 94 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stroną postępowania jest każdy, kto zgłasza zamiar koncentracji.

3.2.2. Podmioty na prawach strony

Udział podmiotów na prawach strony w postępowaniu antymonopolowym nie odbiega od regulacji w k.p.a. Kontrowersje może wzbudzać udział w postępowaniu organizacji społecznych²⁷. Z istoty spraw antymonopolowych wynika ograniczenie możliwości uczestnictwa w postępowaniu podmiotów innych niż strony. W świetle ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁸, dalej jako „ustawa antymonopolowa z 2000 r.”, organizacja społeczna mogła być stroną postępowania antymonopolowego, jeśli była organizacją konsumencką. Obecna ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów takiej możliwości wprost nie przewiduje.

²⁶ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 35.

²⁷ W doktrynie pojawił się jedynie raz incydentalny pogląd o potrzebie wyeliminowania możliwości wzięcia udziału w postępowaniu antymonopolowym przez prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – zob. R. Janusz, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie instytucji, procedur i sankcji antymonopolowych*, [w:] P. Saganek, T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1999, s. 253, 254. Wydaje się jednak, że pogląd ten jest odosobniony i nietrafny jako abstrahujący zupełnie od pozycji ustrojowej tych instytucji.

²⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 86, poz. 804, z późn. zm.

3.2.3. Podmioty zainteresowane

Ustawa antymonopolowa z 2000 r. dopuszczała do udziału w postępowaniu antymonopolowym podmioty zainteresowane. Jednakże obecnie obowiązująca ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zniosła taką możliwość, eliminując tym samym istniejące odrębności.

3.3. Wszczęcie postępowania

Wszczęcie postępowania antymonopolowego może poprzedzić sformalizowane postępowanie wyjaśniające. Wszczynane i zamykane jest ono w formie niezaskarżalnego postanowienia.

W stosunku do przepisów k.p.a. normujących wszczęcie postępowania administracyjnego²⁹, tj. art. 61 i następnie, można wyróżnić następujące różnice obowiązujące w postępowaniu antymonopolowym:

- postępowanie antymonopolowe w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję wszczynane jest z urzędu w formie niezaskarżalnego postanowienia;
- ustawa antymonopolowa określa dodatkowe podstawy odmowy wszczęcia postępowania antymonopolowego (art. 87);
- wprowadzono nową instytucję zwrotu wniosku (art. 95 ust. 1), która ma charakter czynności faktycznej, zasadniczo niezaskarżalnej, w skutkach równoważnej z odmową wszczęcia postępowania;
- wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawach z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw musi spełniać dodatkowe warunki określone w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy antymonopolowej;
- ustawa antymonopolowa określa okresy przedawnienia, które ograniczają możliwość wszczęcia postępowania antymonopolowego (art. 76 i 93).

3.4. Terminy

Ustawa antymonopolowa wprowadza odrębne od przepisów k.p.a. (art. 35 i n.)³⁰ terminy załatwiania spraw, tj. 5 miesięcy w przypadku spraw z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz 2 miesiące dla spraw z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw. Drugi z tych terminów ma charakter przedawniający. Jednakże ustawa antymonopolowa zawiera przepisy pozwalające na legalne wydłużanie terminu rozpatrzenia sprawy z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw zawarte w art. 95 ust. 1, co w pewien sposób relatywizuje charakter przedawniający tego terminu.

3.5. Postępowanie dowodowe

Regulacja postępowania dowodowego w k.p.a. ma charakter ramowy. Ustawa antymonopolowa zawiera o wiele bardziej rozbudowane przepisy. Co więcej, zgod-

²⁹ Na temat wszczęcia postępowania administracyjnego zob. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998, z. 1, s. 3 i n.

³⁰ Na temat regulacji terminów w k.p.a. zob. R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, z. 1, s. 1 i n.

nie z art. 81 ustawy antymonopolowej z 2007 r. odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. jest wyłączone, a ustawa wprost odsyła do stosowania odpowiedniego art. 227–315 k.p.c. (dział III – Dowody). Nie jest to jedyne odesłanie, gdyż w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy antymonopolowej do przeszukania stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Takie rozbudowanie postępowania dowodowego jest uzasadnione tym, że organ antymonopolowy wykracza poza tradycyjnie rozumianą policję administracyjną. Z tego powodu przepisy k.p.a. dotyczące dowodów są dalece niewystarczające. Sprawy antymonopolowe są o tyle skomplikowane, że dotarcie do dowodów wymaga zastosowania metod śledczych.

3.6. Zawieszenie i umorzenie postępowania

Instytucja zawieszenia postępowania nie wykazuje odrębności w świetle przepisów k.p.a. oraz ustawy antymonopolowej³¹. Ustawa antymonopolowa dodaje jedynie jeszcze jedną podstawę do zawieszenia postępowania zawartą w art. 87 ust. 3. Przesłanka ta jest oczywista i nie wywołuje wątpliwości. Kontrowersje wywołuje natomiast regulacja umorzenia postępowania w ustawie antymonopolowej. Zgodnie z art. 105 k.p.a. organ umarza postępowanie w formie decyzji, gdy stało się ono bezprzedmiotowe z jakiegokolwiek przyczyny. Może uczynić to również na wniosek strony, gdy nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Ustawa antymonopolowa dodaje do tego jeszcze cztery dodatkowe przesłanki, kiedy organ antymonopolowy musi lub może umorzyć postępowanie. Co istotne, ustawa antymonopolowa wskazuje, że formą prawną działania organu antymonopolowego w tych sytuacjach jest postanowienie. Regulacja ta jest niezrozumiała i trudno wytłumaczyć *ratio legis* użycia formy postanowienia umorzenia postępowania.

3.7. Rozstrzygnięcia organu

3.7.1. Decyzje

Regulacje ustawy antymonopolowej nie odbiegają od k.p.a. w tym zakresie. Można jednak się zastanawiać, czy w postępowaniu antymonopolowym mogłoby dojść do wydania decyzji w formie ustnej. Jednakże charakter spraw oraz interes stron przemawiają przeciwko takiej możliwości. Warto zwrócić uwagę na pewne szczególne decyzje, które mogą zapaść w postępowaniu antymonopolowym, wprowadzone wraz z wejściem w życie zmian wspólnotowego prawa konkurencji, w szczególności rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasad konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu³²:

1. Decyzje „zobowiązujące” (*commitments*) są podejmowane, jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania z urzędu – że doszło do praktyk

³¹ Na temat zawieszenia postępowania administracyjnego zob. G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2005.

³² Dz. Urz. L 1 z 4 stycznia 2003 r., s. 1–25.

ograniczających konkurencję lub nadużycia pozycji dominującej, a przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców, któremu jest zarzucane to naruszenie, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom. W takiej sytuacji organ antymonopolowy może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców do wykonania tych zobowiązań. Jeżeli w przyszłości decyzja taka zostałaby uchylona, wtedy organ antymonopolowy orzeka co do istoty sprawy³³.

2. Decyzje tymczasowe (*interim measures*) są podejmowane, jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia konkurencji. Organ antymonopolowy może przed zakończeniem postępowania, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. W decyzji takiej określa się czas jej obowiązywania, ale nie dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie.

3.7.2. Postanowienia

Regulacja prawna postanowień nie odbiega od przepisów kodeksowych. Należy jednak zwrócić uwagę na pewną właściwość postępowania antymonopolowego. Postanowienia odgrywają w nim większą rolę niż w postępowaniu jurysdykcyjnym, w szczególności mogą one rozpoczynać i kończyć postępowanie.

3.7.3. Uгода

Możliwość zawarcia ugody w postępowaniu antymonopolowym była zawsze przedmiotem kontrowersji³⁴. Nigdy nie ulegało wątpliwości, że ugody nie można było zawierać w sprawach z zakresu kontroli koncentracji, co wynikało z charakteru tych spraw. Natomiast możliwość zawarcia ugody istniała w sprawach antymonopolowych z zakresu przeciwdziałania antykonkurencyjnym praktykom przedsiębiorców, wywoływała wiele wątpliwości. Podstawowym argumentem przeciw możliwości ugodowego załatwiania tych spraw był trudny, wręcz niemożliwy do pogodzenia cel postępowania antymonopolowego z istotą instytucji ugody. Podstawowym argumentem za był jednoznaczny przepis ustawy antymonopolowej dopuszczający ugodę jako formę zakończenia sprawy antymonopolowej. Obecnie przepis ten został uchylony, co oznacza, że formalnie zastosowanie będą miały przepisy

³³ Na temat decyzji zobowiązujących zob. M. Stefaniuk, *Decyzje administracyjne wydawane w oparciu o zobowiązania składane przez przedsiębiorców jako przykład działań organów administracji w prawie antymonopolowym, opartych na idei zastosowania środków alternatywnego rozstrzygnięcia sporów. Zarys problematyki*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów*, TNOiK, Rzeszów 2007, s. 271 i n.; A. Gil, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 105 i n.

³⁴ Zob. dyskusja na łamach „Państwa i Prawa” 1995, nr 8; B. Iwańska, *Uгода w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*; oraz T. Ławicki, *Nieadekwatność instytucji ugody w postępowaniu antymonopolowym*.

k.p.a. (w szczególności art. 114 i n.). Zważywszy na przesłanki zawarcia ugody wynikające z k.p.a. oraz w kontekście wyeliminowania możliwości wszczęcia postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję na wniosek strony należy uznać, że nie ma już możliwości zawierania ugód w postępowaniach antymonopolowych z uwagi na brak stron o spornych interesach.

3.8. Środki prawne

Od decyzji i postanowień wydanych przez organ antymonopolowy na podstawie ustawy antymonopolowej służą, odpowiednio, „odwołanie” i „zażalenie”. Mimo tożsamości nazw nie są to środki, o których mówi k.p.a. „Odwołanie” i „zażalenie” z ustawy antymonopolowej to w rzeczywistości klasyczne pozwy w rozumieniu k.p.c.³⁵ Są one rozpatrywane przez sąd antymonopolowy, który jest sądem reformacyjnym. Są składane do sądu za pośrednictwem organu antymonopolowego w terminie odpowiednio 14 i 7 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia³⁶.

3.9. Samokontrola

Samokontrola decyzji przez organ antymonopolowy jest uregulowana w odmienny od k.p.a. sposób. Zgodnie z art. 81 ust. 3 ustawy antymonopolowej, jeżeli organ antymonopolowy uzna odwołanie za słuszne, może uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części. Ponadto Prezes UOKiK może, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu. Taka regulacja samokontroli sprawia, że organ antymonopolowy ma o wiele szersze kompetencje niż te wynikające z przepisów k.p.a. Może on bowiem uwzględnić odwołanie w całości lub w części, co oznacza, że ocenę słuszności odwołania pozostawia się uznaniu organu antymonopolowego³⁷. Prezes UOKiK może także przeprowadzić dodatkowe postępowanie dowodowe. Powoduje to, że nie można już tutaj mówić o zwykłej samokontroli, ale nawet o *quasi*-drugiej instancji. Taka regulacja samokontroli sprawia, że można traktować tę instytucję jako kompensację skutków braku dwuinstancyjnego postępowania.

3.10. Sądowa kontrola decyzji

Decyzje organów administracji państwowej są kontrolowane z punktu widzenia ich zgodności z prawem przez sądy administracyjne. Decyzje organu antymono-

³⁵ A.G. Harla, *Postępowanie sądowe...*, s. 36.

³⁶ Ostatnio pojawił się głos wskazujący, że termin na złożenie odwołania należy wydłużyć – B. Turno, *Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2008, nr 6, s. 24 i n. Wydaje się jednak, że opinia ta jest nietrafna, wynikająca z pominięcia administracyjnego charakteru postępowania antymonopolowego. Dlatego też odejście od wzorca k.p.a., w tym zakresie, nie ma swojego uzasadnienia w charakterze spraw antymonopolowych.

³⁷ J. Borkowski, *Od procedury zwalczania praktyk monopolistycznych do postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 138.

polowego wydane w trakcie postępowania antymonopolowego mogą być zaskarżane wyłącznie do sądu antymonopolowego, którym jest obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁸. Jest to sąd powszechny (wydział sądu okręgowego w Warszawie). Sąd ten jak każdy sąd powszechny rozpatruje sprawy pod względem merytorycznym. Kryterium orzekania stanowi nie tylko legalność, ale też celowość czy słuszność.

3.11. Nadzwyczajne sposoby wzruszania rozstrzygnięć organów administracji

W zakresie regulacji trybu nadzwyczajnego występują istotne różnice między postępowaniem jurysdykcyjnym i postępowaniem antymonopolowym. W postępowaniu antymonopolowym strona została w ogóle pozbawiona uprawnienia do skutecznego żądania wszczęcia trybu nadzwyczajnego. Natomiast organ antymonopolowy uprawnienie to zachował. Co istotne, stronie przysługują jednak uprawnienia do żądania wszczęcia w trybie nadzwyczajnym postępowania przez sąd, w sprawie zakończonej przed sądem powszechnym.

3.12. Koszty

Regulacja kosztów w postępowaniu antymonopolowym jest dobrym przykładem odchodzenia od rozwiązań przejętych z postępowania cywilnego. Ustawa antymonopolowa z 1990 r. w art. 21a wprost odsyłała do odpowiednich przepisów o kosztach zawartych w k.p.c. W ustawie antymonopolowej z 2000 r. nie było już odesłań do k.p.c. w tym zakresie, przepisy zaś o kosztach zostały przeniesione do ustawy antymonopolowej. Należy wskazać, że przepisy o kosztach w sposób jaskrawy stały w sprzeczności z istotą postępowania jurysdykcyjnego. Przewidywały one bowiem, że koszty ponosi strona przegrywająca [podkr. – M.B.] sprawę. Pojęcie strony przegrywającej lub wygrywającej sprawę, o ile ma swoje uzasadnienie w postępowaniu cywilnym, jest obce postępowaniu administracyjnemu³⁹. Postępowanie administracyjne jest postępowaniem bezspornym – nie występuje w nim spór o prawo, tak jak ma to miejsce w postępowaniu cywilnym. Stosowanie tych przepisów rodziło szereg praktycznych problemów, ujawniających się choćby w sytuacji zakończenia postępowania z przyczyn formalnych. Ponadto niedostosowanie tych przepisów do charakteru postępowań antymonopolowych było jaskrawo widoczne w przypadku postępowań w sprawach z zakresu kontroli koncentracji. Obecna ustawa antymonopolowa w art. 77 ust. 1 przewiduje, że koszty postępowania ponosi przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezesowi UOKiK przysługują uprawnienia do częściowego lub całkowitego zwolnienia strony od kosztów postępowania.

³⁸ Na temat sądownictwa antymonopolowego S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006, s. 12 i n.

³⁹ M. Król-Bogomilska, *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, cz. II, „Glosa” 1995, nr 9, s. 2.

4. Pojęcie postępowania administracyjnego ogólnego i szczególnego

W celu zrozumienia charakteru prawnego postępowania antymonopolowego należy wpiąć od pojęcia postępowania administracyjnego. Stanowiło ono bowiem punkt wyjścia rozwoju polskiej procedury antymonopolowej, która w następstwie kolejnych zmian legislacyjnych nabierała cech „swoistości”. Postępowanie jurysdykcyjne określone w k.p.a. to postępowanie, którego zakres przedmiotowy wynika z przepisów prawa administracyjnego „powszechnego”, przewidujące w określonych wyraźnie kategoriach spraw z zakresu tego prawa możliwość wydawania przez organy administracji państwowej decyzji administracyjnych, tzn. norm jednostkowych regulujących indywidualne prawa lub obowiązki ich adresatów w tej sferze. Postępowanie to dotyczy sfery prawa „powszechnie obowiązującego” – nie dotyczy odrębnych układów prawnych („internów”)⁴⁰. Postępowanie administracyjne reguluje więc zachowanie władz administracyjnych, wskazując drogę, którą mają one podążać, zmierzając do wydania aktu administracyjnego, a zarazem określają wpływ, jaki na kształtowanie się aktu mogą mieć osoby, których on dotyczy⁴¹. Cel prawa administracyjnego formalnego jest podwójny: 1) zapewnienie aktowi administracyjnemu zasadniczych właściwości, warunkujących jego ważność, tj. legalności i celowości; 2) ochrona praw osób, których akt dotyczy⁴². Można więc przyjąć, że postępowanie administracyjne to postępowanie, którego głównym i samodzielnym przedmiotem są sprawy administracyjne i którego funkcje, organ rozstrzygający, struktura i naczelné zasady ukształtowane są w sposób uwzględniający szczególne właściwości spraw administracyjnych⁴³.

W doktrynie podkreśla się, że wyłączenia (całkowite lub częściowe) spod działania postępowania jurysdykcyjnego uregulowanego w k.p.a. mogą dotyczyć administracyjnych postępowań szczególnych, ale też postępowań odrębnych. Różnicę upatruje się w tym, że postępowaniami administracyjnymi szczególnymi, do których nie mają zastosowania przepisy k.p.a., są postępowaniami administracyjnymi, z różnych jednak względów wyłączono wobec nich stosowanie przepisów k.p.a. Natomiast postępowaniami odrębnymi są postępowania prowadzone przez organy administracji publicznej, ale toczone według reguł swoistych, co powoduje, że nie mają one charakteru postępowania administracyjnego, np. postępowanie w sprawach karnych skarbowych⁴⁴. Istotę podziału na postępowanie ogólne i szczególne upatruwano w zakresie zastosowania przepisów. Istnieją bowiem przepisy proceduralne dotyczące tylko pewnych działów administracji państwowej lub pewnych kategorii

⁴⁰ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, PWN, Warszawa–Wrocław 1967, s. 445.

⁴¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946, s. 106.

⁴² *Ibidem*, s. 107.

⁴³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989, s. 9.

⁴⁴ Z. Leoński, *Czy postępowanie dyscyplinarne jest szczególną procedurą administracyjną czy też postępowaniem odrębnym?*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 172.

spraw⁴⁵. Postępowanie administracyjne jest odmienne od procedur sądowych w tym, że nie stanowi zamkniętego jednym kodeksem zbioru przepisów, ale jest normowane odmiennie dla niemal każdej kategorii działań administracyjnych. Z tego powodu kodeks ma zastosowanie dopiero wtedy, gdy w danej dziedzinie brakuje szczegółowych przepisów procesowych lub przepisy te są fragmentaryczne⁴⁶. Często też ustawodawca posługuje się techniką, która w jednym akcie reguluje kwestie zarówno ustrojowe, materialne, jak i procesowe. Specyfika prawa administracyjnego wymaga często bardziej szczegółowej regulacji zagadnień proceduralnych⁴⁷. Analiza historii polskiej procedury administracyjnej daje podstawę do twierdzenia, że dotychczasowe jej kodyfikacje z 1928 r. oraz 1960 r. nie obejmowały swoim zakresem wszystkich spraw administracyjnych załatwianych przez organy administracji publicznej w formie decyzji⁴⁸.

Proces rozproszenia przepisów postępowania administracyjnego, choć do pewnego stopnia nieuchronny, wynikający bowiem ze specyfiki prawa administracyjnego oraz tworzenia w jego obrębie coraz bardziej wyspecjalizowanych działań takich jak np. prawo antymonopolowe lub prawo ochrony środowiska, nie może iść zbyt daleko i każde odstępstwo winno mieć przekonujące uzasadnienie. Z tego powodu uchwalenie ordynacji podatkowej wywołało wiele kontrowersji, gdyż ordynacja powtarza wprost wiele przepisów k.p.a.⁴⁹ O ile w przypadku ordynacji zarzuty wydają się trafne, o tyle w przypadku regulacji postępowania antymonopolowego odstępstwa od k.p.a. wydają się w większości wypadków uzasadnione i lepiej dostosowane do specyfiki regulacji materialnoprawnej.

5. Postępowanie antymonopolowe jako postępowanie administracyjne szczególne

Analizując pojęcie postępowania administracyjnego ogólnego i szczególnego oraz różnice, jakie zachodzą między postępowaniem jurysdykcyjnym a postępowaniem antymonopolowym, należy dojść do wniosku, że postępowanie antymonopolowe stanowi przykład postępowania administracyjnego szczególnego. Przeciwno przyjęciu odmiennych poglądów przemawia szereg argumentów. Postępowanie antymonopolowe nie może być określane tylko jako postępowanie administracyjne. O ile w pierwszym okresie rozwoju ustawodawstwa antymonopolowego takie twierdzenie byłoby w części uzasadnione, o tyle obecnie jest ono niewystarczające.

⁴⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 11.

⁴⁶ J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 196.

⁴⁷ E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji Podatkowej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa – administracja – sądownictwo. Prace dedykowane Profesorowi dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 221.

⁴⁸ Na temat historii zakresu stosowania kolejnych kodyfikacji polskiej procedury administracyjnej zob. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999, s. 61 i n.

⁴⁹ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 221, 222.

Istnieje bowiem zbyt wiele różnic między postępowaniem jurysdykcyjnym określonym w k.p.a. a postępowaniem antymonopolowym. Różnice te powodują, że postępowanie antymonopolowe przekształciło się w postępowanie administracyjne szczególne.

Koncepcja ujmowania postępowania antymonopolowego jako procedury hybrydowej także nie wydaje się właściwa. Pogląd ten koncentruje się prawie wyłącznie na formalnym aspekcie budowy przepisów tego postępowania. W tym kontekście należy wskazać, że z biegiem czasu z ustawy antymonopolowej eliminowane są odesłania do innych kodeksów, istniejące zaś odesłania nie mają w praktyce dużego znaczenia (jak w przypadku odesłania do przepisów k.p.c. o dowodach). Ponadto sama koncepcja „procedury hybrydowej” stanowi odwołanie do już istniejącego pojęcia, którego treść wydaje się odmienna.

Podobnie za nietrafny należy uznać pogląd określający postępowanie antymonopolowe jako postępowanie prejurysdykcyjne. Pogląd ten, formułowany w doktrynie procesu cywilnego, zakłada, że sprawy w istocie cywilne zostały decyzją ustawodawcy przekazane do orzekania wstępnego organom administracji, po czym następuje „właściwa” faza sądowa rozstrzygnięcia sprawy. Koncepcja ta razi swoją nielogicznością⁵⁰. Zanegowane zostało bowiem następstwo czasowe. To nie jest jedno postępowanie antymonopolowe z fazą sądową i administracyjną – kontynuując ten tok rozumowania, należałoby traktować postępowania przed sądami administracyjnymi jako sądowe etapy procedur budowlanej czy celnej. Ponadto koncepcja ta pozostaje bezradna wobec faktu, że na przykład sprawy antymonopolowe z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw prawie w ogóle nie trafiają do rzekomo „właściwej” fazy sądowej⁵¹. Kontrowersyjny jest też podgląd o cywilnym charakterze spraw antymonopolowych. Sprawy antymonopolowe są ze swej istoty sprawami administracyjnymi, sprawami zaś cywilnymi są jedynie w świetle kryterium formalnego – zostały przekazane decyzją ustawodawcy do orzekania sądom powszechnym.

Za przyjęciem tezy, że postępowanie antymonopolowe stanowi przykład procedury administracyjnej szczególnej, można wskazać szereg argumentów, oprócz już wymienionych wcześniej. Skoro istotą postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej w drodze decyzji, to postępowanie antymonopolowe spełnia ten warunek. Sprawy antymonopolowe są sprawami administracyjnymi, Prezes UOKiK zaś jest centralnym organem administracji rządowej i rozstrzyga sprawy w formie decyzji administracyjnej. Ramy postępowania administracyjnego stanowią optymalne rozwiązanie rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych. Charakter postępowania administracyjnego jest najlepiej dostosowany do celu, jakiemu ma służyć prawo antymonopolowe. Celem tym jest ochrona interesu publicznego przez zagwarantowanie istnienia wolnej konkurencji na skutek niedopuszczenia do działań przedsiębiorców o charakterze antykonkurencyjnym. Ochrona interesu publicznego stanowi właśnie o wyrażnie administracyjnym charakterze tego postępowania. Sąd Najwyższy wyraźnie podkreśla, że nie każde naruszenie prawa przez przedsiębiorcę uzasadnia wdrożenie postępowania o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, decyduje o tym naruszenie przez przedsiębiorcę w następstwie stosowania zabronionych praktyk

⁵⁰ Na co wskazywał W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 41.

⁵¹ Mniej niż 1% z ogółu decyzji Prezesa UOKiK wydanych w sprawach z zakresu kontroli koncentracji jest zaskarżana do sądu antymonopolowego.

monopolistycznych interesu publicznoprawnego⁵². Celem ustawodawstwa antymonopolowego nie jest bowiem ochrona indywidualnego interesu przedsiębiorcy⁵³. Podkreśleniu realizacji celu ochrony interesu publicznego w tym postępowaniu służy także wyeliminowanie wnioskowego trybu wszczynania postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję⁵⁴.

O administracyjnym charakterze postępowania antymonopolowego świadczą również argumenty natury formalnej. Pomimo zastosowanej techniki legislacyjnej, polegającej na użyciu odesłań do innych kodeksów oraz swoistym uregulowaniu niektórych kwestii proceduralnych, to jednak zgodnie z art. 83 ustawy antymonopolowej k.p.a. ma zastosowanie w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie i to właśnie k.p.a. wyznacza kręgosłup postępowania. Jak wskazano wcześniej, pewne odrębności są immanentną cechą procedury administracyjnej i jest to dobrze widoczne na przykładzie procedury antymonopolowej. Z tego też powodu w postępowaniu antymonopolowym liczba i głębokość odstępstw od regulacji k.p.a. będą determinowały charakter tego postępowania jako postępowania administracyjnego szczególnego. Analizując wymienione odrębności, można wskazać, że służą one naprawie mankamentów k.p.a., który jest jednak dość starym aktem prawnym, oraz wynikają one ze specyfiki spraw antymonopolowych. Co istotne, wskazane odrębności nie zaprzeczają jednak administracyjnemu charakterowi postępowania antymonopolowego.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że procedura antymonopolowa historycznie wywodzi się z postępowania jurysdykcyjnego. Dopiero w wyniku uchwalania kolejnych ustaw antymonopolowych i ich nowelizacji wprowadzano do niej pewne odrębności. Jednakże ta tendencja już się skończyła i można zauważyć, że część z tych odrębności została wyeliminowana i procedura antymonopolowa znów zbliżyła się do wzorca postępowania jurysdykcyjnego. Oznacza to, że pomimo upływu wielu lat nie doszło do dalszej autonomizacji procedury antymonopolowej czy wytworzenia się nowych specyficznych przepisów procesowych sprzecznych z istotą postępowania jurysdykcyjnego. W związku z tym właściwe jest określanie procedury antymonopolowej jako postępowania administracyjnego szczególnego. Postępowanie to, mimo kilku mankamentów, będąc interesującym przykładem nowych zjawisk w prawie administracyjnym stanowi skuteczne ramy procesowe realizacji prawa antymonopolowego w ciągle ewoluującej gospodarce. Biorąc to pod uwagę, zasadny jest pogląd, że postępowanie antymonopolowe jest w swym kształcie porównywalne z naturą i skalą zjawisk ekonomicznych europejskiego obszaru gospodarczego i jego miejsca świecie⁵⁵.

⁵² Wyrok SN z 27 sierpnia 2003, sygn. akt I CKN 527/01, niepubl.

⁵³ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 19 listopada 2001 r., sygn. akt XVII Ama 2/01, Dz. Urz. UOKiK 2002, nr 1, poz. 47.

⁵⁴ M. Sieradzka, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, cz. II, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 1, s. 30.

⁵⁵ J. Borkowski, *Od procedury...*, s. 142.

**NOWE PROBLEMY
BADAWCZE
W TEORII PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO**

**Pod redakcją
Jana Bocia i Andrzeja Chajbowicza**

Kolonia Limited 2009

Recenzent

Prof. Bogusław Banaszak

Praca dofinansowana przez

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

ISBN 978-83-60631-32-4

© Copyright by Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009

e-mail: wydawnictwo@kolonia.info.pl

www.kolonia.info.pl

Zakaz przedruku i kopiowania oraz przenoszenia do systemów komputerowych
bez pisemnej zgody Wydawnictwa.

Księgarnia wysyłkowa: tel./fax 071 375 2603; e-mail: ksiegarniawydzialowa@o2.pl

Skład i łamanie: IPiR LORD KASS

Druk: Łódzkie Zakłady Graficzne

LII. Odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie normatywne w sprawach administracyjnych, <i>Marta Kopacz</i>	637
LIII. Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej, <i>Andrzej Michór</i>	645
LIV. Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego a problem odpowiedzialności odszkodowawczej administracji, <i>Jerzy Parchomiuk</i>	657
LV. Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji), <i>Ewa Pierzchała</i>	677

Część V. TEMATY SZCZEGÓLNE

LVI. Wpływ dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotyczącej usług na rynku wewnętrznym na działalność podejmowaną przez organizacje trzeciego sektora w sferze pożytku publicznego, <i>Jolanta Blicharz</i>	689
LVII. Problem skutków wadliwego aktu normatywnego powstałych z mocy prawa (zagadnienia administracyjnoprawne), <i>Mariusz Bogusz</i> ...	703
LVIII. Specyfika promocji zdrowia w działaniach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, <i>Marcin Janik</i>	713
LIX. Dopuszczalny zakres prawnej regulacji praw mniejszości narodowych, <i>Mariusz Kotulski</i>	719
LX. Charakter prawny indywidualnego programu integracji uchodźców, <i>Artur Modrzejewski</i>	727
LXI. Regulacja prawna dostępu do informacji publicznej – uwagi <i>de lege ferenda</i> , <i>Agnieszka Piskorz-Ryń</i>	739
LXII. Kilka uwag o normatywnym kształcie administracyjnoprawnego modelu ochrony konkurencji w Polsce, <i>Rafał Stankiewicz</i>	747
LXIII. Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Działalność Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, <i>Marcin Szmigiero</i>	759
LXIV. Zasady korzystania z przestrzeni publicznej oraz przestrzeni o statusie publicznej dostępności, <i>Magdalena Tabernaacka</i>	769

Część VI. PROCEDURY

LXV. Zagadnienie formalizacji administracyjnych procedur prawotwórczych, <i>Tomasz Bąkowski</i>	781
LXVI. Charakter prawny postępowania antymonopolowego, <i>Mateusz Błachucki</i>	789
LXVII. Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego, <i>Zbigniew Czarnik</i>	805
LXVIII. Wadliwość oświadczeń procesowych stron w postępowaniu administracyjnym, <i>Zbigniew R. Kmieciak</i>	815