

MANFRED A. DAUSES

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH KARTELI

BIBLIOGRAFIA: Bechtold, *Die Stellung der Kommission und der Unternehmen im EWG-Kartellverfahren*, w: *Europarecht* 1992, s. 41. — Dannecker/Fischer, *Das EG-Kartellrecht in der Bußgeldpraxis*, 1989. — Due, *Verfahrensrechte der Unternehmen in Wettbewerbsverfahren vor der EG-Kommission*, w: *Europarecht* 1988, s. 33. — Everling, *Zur richterlichen Kontrolle der Tatsachenfeststellungen und der Beweiswürdigung durch die Kommission in Wettbewerbsachen*, w: *Wirtschaft und Wettbewerb* 1989, s. 877. — Fischer, *Die Stellung Dritter im europäischen Wirtschaftsverfahren*, 1990. — Joshua, *The Right to be heard in ECC Competition Procedures*, w: *Fordham International Law Journal* 1991—1992, s. 16. — Kreis, *Ermittlungsverfahren der EG-Kommission in Kartellsachen*, w: *Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)* 1981, s. 281. — Rohlfing, *Das kartellrechtliche Untersuchungsverfahren nach deutschem, französischem und europäischem Kartellrecht*, 1989. — Temple, Lang, *Procedure in Community Competition Cases; XI. Internationales EG-Kartellrechts-Forum*, 1986, s. 94. — Von Winterfeld, *Neuere Entwicklungen bei der Vereinfachung und Beschleunigung von Kartellverfahren vor der EG-Kommission*, w: *Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)*, s. 929.

I. ZARYS ZAGADNIENIA

Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji we Wspólnocie¹ obowiązuje w zasadzie bezpośrednio we wszystkich krajach członkow-

Wywody oparte w znacznej mierze na pracy: Krück, *Verwaltungsverfahren in Kartellsachen*, w: Dausés (wyd.), *Handbuch des EG—Wirtschaftsrechts*, 1993, H.I.11.

¹ Stosowane w terminologii TWE sformułowanie „prawo o nieuczciwej konkurencji” rozumiane jest poniżej jako prawo kartelowe.

skich² i powinna być w związku z tym przestrzegana przez wszystkich zainteresowanych, tzn. przez pojedyncze osoby, przedsiębiorstwa, związki przedsiębiorstw, urzędy³ oraz sądy. W całości może ona jednak obowiązywać, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowania ustaleń specjalnych (art. 85 III TWE) wyłącznie w ramach postępowania administracyjnego jednolitego dla wszystkich członków Wspólnoty: chodzi tu mianowicie o przeprowadzenie przez Komisję WE postępowania kartelowego. Komisja jest jedyną instytucją, która stosuje prawo materialne Wspólnoty w ramach specyficznego prawa procesowego.

PODSTAWY PRAWNE

Procesowe kartelowe prawo Wspólnoty opiera się na artykułach 85 do 89 TWE, jednak przede wszystkim w swej najistotniejszej części na wydanych dodatkowo na mocy artykułu 87 aktach prawnych⁴, a zwłaszcza na rozporządzeniach nr 17 (1962)⁵, nr 27 (1962)⁶ oraz nr 99—63⁷. Najważniejszą regulacją stanowi rozporządzenie nr 17. Zawiera ono szczegółowe ustalenia, dotyczące realizacji przepisów o konkurencji. Zasięg regulacji rozporządzenia nr 17, obejmującego 24 paragrafy, jest znacznie mniejszy niż w przypadku niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (100 artykułów) czy niemieckiej ustawy kartelowej (100 artykułów).

PODZIAŁ KOMPETENCJI

W celu zagwarantowania jednolitego zastosowania zasad konkurencji Wspólnoty, Komisji przyznano wszystkie istotne uprawnienia. Dysponuje

² Mimo pewnych zmienności w orzecznictwie — EuGHE 1962,99 (113), „Bosch” EuGH 1986, 1425 (1469 f.), „Asjes”, EuGHE 1989, 803 (841) „Saeed” — w międzyczasie ujęcie ogólne.

³ Więcej na ten temat w: EuGHE 1974, 51 (61 f.), „BAT”; EuGHE 1986, 1425 (1468), „Asjes”.

⁴ Odnośnie do regulacji dotyczących dziedzin specjalnych, takich jak rolnictwo i transport czy kontrola fuzji, odsyła się do tekstu odpowiednich zarządzeń.

⁵ ABl. 1962, 204.

⁶ ABl. 1962, 1118.

⁷ ABl. 1963, 2268.

ona rozległymi kompetencjami dotyczącymi dochodzenia, ścigania, podejmowania decyzji oraz stosowania sankcji.

RÓŻNE RODZAJE POSTĘPOWANIA

Postępowania kartelowe mogą służyć różnym celom. Postępowanie przed Komisją, w przypadku którego w grę wchodzi reguły konkurencji, może zostać wszczęte w rozmaity sposób, a mianowicie przez:

— zgłoszenie w celu udzielenia poświadczenia organu urzędowego o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej lub w celu zwolnienia,

— zażalenia formalne i nieformalne (w ten sposób Komisja może zostać powiadomiona o zachowaniu sprzecznym z zasadami konkurencji),

— podjęcie przez Komisję działań z własnej inicjatywy,

— badanie przez Komisję gałęzi gospodarki.

Najważniejsze postępowanie — postępowanie w celu stwierdzenia i usunięcia czynów bezprawnych — polega na sprawdzeniu, czy dane zachowanie jest zgodne czy też nie z prawem materialnym Wspólnoty.

Postępowanie w celu stwierdzenia i usunięcia czynów bezprawnych

Wszczęcie postępowania. Na mocy art. 3 rozporządzenia nr 17 Komisja może wszcząć postępowanie z urzędu albo na wniosek. Do składania wniosku upoważnione są zarówno państwa członkowskie, jak i osoby, które posiadają w tym interes prawny, bowiem przypuszczalny czyn bezprawny narusza ich interesy⁸. Jeżeli Komisja stwierdza, że ustalone przez nią okoliczności nie uzasadniają uwzględnienia wniosku o wszczęcie postępowania, musi powiadomić wnioskodawcę o powodach takiego założenia, umożliwiając mu wyrażenie opinii. Komisja może podjąć ostateczną decyzję i zamknąć sprawę dopiero po zapoznaniu się z opinią wnioskodawcy⁹.

Przeprowadzenie postępowania. Jeżeli Komisja repre-

⁸ Por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG—Vertrag*, art. 87 nr 5; Gleiss/Hirsch, *EWG-Kartellrecht*, art. 2, nr 7.

⁹ Zaskarżalne sądownie jest wyłącznie ostateczne orzeczenie, a nie udzielenie informacji odnośnie do uwag przygotowujących: EuGHE 1983 3045 (3063 E.) „Demo—Studio Schmidt”; na ostatnim miejscu EuGHE 1990, II/367 (383) „Automec”.

zentuje pogląd, że istnieją wystarczające dowody zaistnienia czynu bezprawnego przeciw przepisom o konkurencji, wszczyna postępowanie kartelowe według własnego uznania i według obowiązujących zasad zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 17. Podejmując decyzję o jego wszczęciu¹⁰, przejmuje w stosunku do władz państw członkowskich na podstawie art. 9 III rozporządzenia nr 17 wyłączną odpowiedzialność za przeprowadzenie postępowania. Jeżeli opierając się na własnych ustaleniach¹¹; Komisja dojdzie do wniosku, że badane działanie przedsiębiorstwa lub związków przedsiębiorstw narusza zasady konkurencji, wówczas zawiadamia je na podstawie art. 15 VI i art. 19 rozporządzenia nr 17 o swych zastrzeżeniach. Aby spełnić zasadę wysłuchania, zażalenia muszą zawierać wszystkie istotne — obciążające¹² — fakty, na których Komisja zamierza oprzeć swoją decyzję. Uczestnicy powinni mieć okazję do wyrażenia opinii odnośnie do wszelkich zastrzeżeń. Uprawnienie Komisji obejmuje również prawo do wydawania tymczasowych zarządzeń już w trakcie postępowania¹³.

Zamknięcie postępowania. W zależności od wyniku badań i przesłuchań postępowanie administracyjne zostaje zamknięte na mocy różnych decyzji podejmowanych przez Komisję.

Możliwe rozstrzygnięcia. W przypadku zaistnienia czynu bezprawnego, o ile na podstawie art. 85 III TWE nie istnieją przesłanki do oświadczenia o zwolnieniu, Komisja kieruje do objętego postępowaniem przedsiębiorstwa decyzję ustalającą, połączoną z reguły z decyzją o usunięciu czynu bezprawnego i wymierza karę grzywny. Jeżeli natomiast czyn bezprawny nie zostaje stwierdzony, w zależności od sformułowania wniosku albo potwierdza, że nie ma przeszkód w wykonywaniu czynności prawnej, albo umarza postępowanie.

Stwierdzenie czynu bezprawnego i zarządzenie jego usunięcia. Jeżeli przedsiębiorstwu nie uda się odeprzeć w trakcie przesłuchań stawianych przez Komisję zarzutów i tym samym na podstawie art. 85 I lub 86 TWE stwierdzony zostaje czyn bezprawny,

¹⁰ Decyzja o wszczęciu postępowania nie jest według orzecznictwa samodzielnie zaskarżalna jako środek przygotowujący; por. EuGHE 1981, 2639 (2651 i n.), „IBM”.

¹¹ Do przyznanych Komisji uprawnień dotyczących ustaleń patrz niżej.

¹² Nie dotyczy to jednak materiału odciążającego lub okoliczności obciążających, których Komisja nie zamierza wykorzystać.

¹³ EuGHE 1980, 119 (129 f.), „Camera Care”; EuGHE 1984, 1129 (1161 i n.), „Ford”.

Komisja musi dopilnować, by został on usunięty. Oprócz tego na podstawie art. 3 III rozporządzenia nr 17 Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstwa z odpowiednimi zaleceniami. Poza tym na mocy art. 1 I zarządzenia nr 17 może w drodze decyzji zobowiązać dane przedsiębiorstwo do usunięcia stwierdzonego czynu bezprawnego. Stwierdzenie czynu bezprawnego ma oprócz zobowiązania do usunięcia znaczenie wyłącznie incydentalne¹⁴; w stałej praktyce Komisja nadaje jej jednak znaczenie decydujące¹⁵. Ponieważ zobowiązanie do usunięcia musi być wykonalne, obowiązek działania oraz zaniechania powinien zostać dokładnie określony lub być przynajmniej możliwy do określenia.

Postępowanie zwalniające

Celem postępowania kartelowego może być również udzielenie zwolnienia od zakazu kartelowego w okolicznościach materialnie sprzecznych z kartelem. Opierając się na art. 85 III TWE Komisja może orzec, że wynikający z art. 85 I TWE zasadniczy zakaz organizowania karteli nie powinien być zastosowany. To tzw. oświadczenie zwalniające stosownie do art. 6 zarządzenia nr 17 posiada charakter konstytutywny.

Adresatom oświadczenia zwalniającego przyznane zostaje prawo, które powinno być przestrzegane również przez sądy krajowe, do stosowania porozumienia, umowy kartelowej bądź uzgodnionego sposobu zachowania przy uwzględnieniu ustalonych przez Komisję w danym wypadku warunków. Mogą się oni powoływać na to prawo również wobec każdej osoby trzeciej, która podnosi, że ugoda narusza art. 85 I¹⁶.

Wszczęcie postępowania. Na podstawie art. 4 I rozporządzenia Komisja powinna zostać powiadomiona o umowach ograniczających konkurencję, jeżeli uczestnicy pragną skorzystać z art. 85 III Traktatu. Do takiego zgłoszenia ma prawo każde przedsiębiorstwo, które na podstawie o art. 85 I uczestniczy w umowach, uchwałach lub w uzgodnionych procedurach. Zgłoszenie jest z dwóch powodów istotne dla przedsiębiorstwa:

— za umowę, która nie została zgłoszona w przepisowej formie, Komisja nie może w zasadzie ani przyznawać poświadczenia o braku

¹⁴ Por. GA Reischl, w: EuGHE 1983, 510 (513 i n.), „GVL”.

¹⁵ Por. Koch, w: Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, wg art. 87 rozporządzenia nr 17.

¹⁶ EuGHE 1980, 3773 (3788 i n.), „Oreal”.

przeszkód do wykonania czynności prawnej, ani nie może udzielać zwolnienia.

— w stosunku do czynności wykonywanych po zgłoszeniu Komisja nie może nakładać żadnych kar grzywny, dopóki nie zostanie podjęta decyzja odnośnie do zastosowania art. 85 I oraz/bądź III.

Zwolnienie od zgłoszenia. Art. 4 II oraz art. 5 II rozporządzenia nr 17 przewidują dla określonych grup umów ograniczających konkurencję wyjątki od obowiązku zgłoszenia, „ponieważ posiadają one szczególne cechy, które mogą zmniejszyć zagrożenie z ich strony dla rozwoju Wspólnego Rynku”¹⁷. Pozostają także i one, jeżeli nie zostaną zgłoszone bieżąco, nieskuteczne i mogą być praktykowane jedynie na własne ryzyko uczestników¹⁸.

Jeżeli Komisja zamierza wydać oświadczenie zwalniające, wówczas zobowiązana jest na podstawie art. 19 III rozporządzenia nr 17 do opublikowania głównej treści wniosku w dzienniku urzędowym Wspólnoty Europejskiej i do zapewnienia wszystkim osobom trzecim możliwości wyrażenia opinii w okresie nie krótszym niż miesiąc. Kolejnym koniecznym warunkiem przeprowadzenia postępowania jest na podstawie art. 10 III rozporządzenia nr 17 przesłuchanie Doradczej Komisji d/s Karteli i Monopoli. Jeżeli istnieją warunki umożliwiające zwolnienie, Komisja sprawdza, według własnego uznania, czy może udzielić zwolnienia¹⁹.

Komisja może udzielić zwolnienia na podstawie art. 8 I rozporządzenia nr 17 na czas określony, przy czym rozporządzenie nr 17 nie określa jego najdłuższego lub najkrótszego czasu trwania.

Oświadczenia zwalniające mogą zostać na podstawie art. 8 I rozporządzenia nr 17 w danym wypadku wydane przy nałożeniu przez sąd pewnych obowiązków. Zwolnienie ma znaczenie konstytutywne i działa wobec wszystkich (*erga omnes*). Ma być ono przestrzegane przez wszystkie krajowe urzędy oraz sądy; dotyczy to również samego Trybunału Sprawiedliwości, który może sprawdzić jedynie legalność, a nie celowość zwolnienia. Po upływie okresu ważności oświadczenia zwalniającego może ono zostać przedłużone²⁰.

¹⁷ 4. Rozważenie uzasadnienia do rozporządzenia nr 17.

¹⁸ EuGHE 1973, 77 (87), „de Haecht”.

¹⁹ Por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, cz. 2, nr 28.

²⁰ Odpowiednie roszczenie prawne przedsiębiorstw mogłoby zostać przyjęte: por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, cz. 2, nr 29.

Specjalne przepisy regulujące:

— zwolnienia grupowe:

art. 85 III Traktatu przewiduje zwolnienie od zakazu ograniczeń konkurencji nie tylko przez podejmowanie indywidualnej decyzji, ale również przy pomocy tzw. normatywnych zwolnień grupowych. Rada Ministrów Wspólnoty Europejskiej upoważniła Komisję w dwóch rozporządzeniach, wydanych na podstawie art. 87 TWE do wydawania zarządzeń odnośnie do zwolnień grupowych²¹.

— określone rodzaje uzgodnień, które nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia:

z uzgodnieniem tego typu mamy do czynienia, jeżeli ich uczestnikami są wyłącznie przedsiębiorstwa pochodzące z jednego państwa członkowskiego, a import oraz eksport z innych krajów członkowskich nie wchodzi tu w grę (art. 4 II 1 rozporządzenia nr 17); jeżeli ich uczestnikami są jedynie dwa przedsiębiorstwa, a dla jednej ze stron umowy przewidziane jest wyłącznie ograniczenie jednostronne (art. 4 II 2 rozporządzenia nr 17); w przypadku umowy, w której uczestniczą dwa przedsiębiorstwa, gdy jej przedmiot stanowią tylko rozwój oraz jednolite zastosowanie norm i typów lub wspólne badania i rozwój bądź specjalizacja w produkcji wyrobów, wskaźnik udziału firm na rynku wynosi jedynie 15%, a rocznie obroty podstawowe nie przekraczają kwoty 200 mln ECU (art. 4 III rozporządzenia nr 17).

**Postępowanie w celu udzielenia poświadczenia
o braku przeszkód do wykonania czynności
prawnej (atest negatywny)**

Oprócz obydwu wymienionych rodzajów postępowania istnieje jeszcze trzecie, w którym Komisja oświadcza, że w przypadku zdarzenia istotnego z punktu widzenia prawa kartelowego nie podejmie dalszych działań.

Według art. 2 rozporządzenia nr 17 na wniosek uczestniczących przedsiębiorstw Komisja może stwierdzić, że opierając się na znanych faktach, nie widzi powodu, by występować na podstawie art. 85 I lub art. 86 TWE przeciw umowie, decyzji bądź sposobowi zachowania.

To tzw. poświadczenie o braku przeszkód do wykonania czynności

²¹ Zarządzenie nr 19/65, ABl. 1965, 533; zarządzenie nr 2821/71, ABl. 1971, L 285/46.

prawnej (atest negatywny) ma znaczenie deklaratoryjne. Wiąże ono wyłącznie komisję lub ewentualnie urzędy do spraw karteli państw członkowskich²², nie zaś sądy albo osoby trzecie. Nie jest ono wiążące również w stosunku do Trybunału Sprawiedliwości, a wydanie poświadczenia o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej nie ma wpływu na przeprowadzoną przez niego kontrolę zgodności z prawem.

Wniosek. Warunkiem podjęcia decyzji odnośnie do wydania poświadczenia o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej jest wniosek uczestniczących przedsiębiorstw. Uprawnienie do zgłoszenia wniosku oraz formalności stawiania wniosku uregulowane są w rozporządzeniu nr 27. Jeżeli Komisja zamierza wydać poświadczenie o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej, zobowiązana jest do opublikowania głównej treści wniosku w dzienniku urzędowym, a wszystkim związanym z tą sprawą osobom trzecim umożliwić wyrażenie opinii w terminie, który nie powinien trwać krócej niż miesiąc. Kolejny etap działania powinno stanowić przesłuchanie Komisji Doradczej d/s Karteli i Monopoli.

Orzeczenie. Warunki do udzielenia atestu negatywnego (brak przeszkód do podjęcia czynności prawnej) istnieją wówczas, gdy sporny stan faktyczny nie podpada pod wymienione przepisy zakazowe. Kwestia, czy czyn bezprawny może zostać wyłączony bądź czy do stwierdzenia naruszenia prawa brakuje jedynie wystarczających przesłanek, nie ma przy tym znaczenia²³. Oświadczenie Komisji posiada poza tym wyłącznie ograniczoną moc. Za podstawę poświadczenia o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej służą Komisji znane fakty, o których informuje przede wszystkim wnioskodawca. Poświadczenie o braku przeszkód do wykonania czynności prawnej jest nieważne, jeżeli zmianie ulegają stosunki lub orzecznictwo stanowiące podstawę decyzji.

Inne formy działania Komisji:

— w razie zaistnienia ciężkiej i nieodwracalnej szkody Komisja uprawniona jest do wydawania zarządzeń tymczasowych (np. zagrożenie egzystencji),

²² Por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, nr 13; Gleiss/Hirsch, *EWG—Kartellrecht*, art. 2, nr 16.

²³ Por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, nr 13; Gleiss/Hirsch, *EWG—Kartellrecht*, art. 2, nr 11.

— poprzez tymczasowe decyzje może informować o swym dotychczasowym wyniku ustaleń,

— możliwe jest pozbawione formy prawnej zamknięcie postępowania w postaci pisma administracyjnego (*comfort letter*). Biura Komisji²⁴ informują w nim przedsiębiorstwa, że w danych okolicznościach zgłoszenie nie wymaga działań ze strony Komisji²⁵. *Comfort letter* nie jest wprawdzie wiążącym przyrzeczeniem, przedsiębiorstwa nie mogą jednak wychodzić z założenia, że oddziaływanie zgłoszenia (zwolnienie od grzywny) będzie bezterminowe (ochrona zaufania)²⁶.

Stosowanie pism administracyjnych (*comfort letters*) spotkało się z krytyką. Wykroczenie przeciw art. 85 I TWE nie jest obłożone sankcją, z oświadczenia zwalniającego nie płyną jednak żadne korzyści prawne.

II. OGÓLNE ZASADY PRZEPROWADZANIA POSTĘPOWANIA

DOCHODZENIE PRZEZ KOMISJĘ

Skuteczność zastosowania przepisów dotyczących konkurencji obowiązujących w ramach Wspólnoty zależy w dużym stopniu od tego, czy Komisja jest niezawodnie i w pełni informowana o faktach, które musi ocenić przez pryzmat prawa kartelowego. Stosowana jest tu zarówno zasada legalizmu, jak i zasada oportunistu/celowości oraz zasada dochodzenia urzędowego. Nie wyklucza się możliwości współdziałania państw członkowskich w trakcie dochodzenia ani obowiązku uczestników do przedłożenia materiałów dowodowych wspierających to dochodzenie²⁷.

Do najważniejszych źródeł informacyjnych Komisji należą zgłoszenia przedsiębiorstw i wnioski, doniesienia lub zażalenia osób trzecich oraz zawiadomienia ze strony urzędów państwowych, związków przedsiębiorstw lub pojedynczych przedsiębiorstw, a także własna obserwacja rynku.

²⁴ Komisja nie działa w tym przypadku jako organ kolegialny.

²⁵ Por. 13 Wettbewerbsbericht, s. 62 i n.

²⁶ Por. Bechthold, EuR 1992, 41 (45).

²⁷ Por. Pernice, w: Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, wg art. 87, uwaga wstępna do zarządzenia VO nr 17, nr 16 i n.

UPRAWNIENIA DOCHODZENIOWE ORAZ ŚRODKI DZIAŁANIA

Ponieważ wymienione źródła informacji nie wystarczają przeważnie do prawidłowego i wyczerpującego opisu istotnego stanu faktycznego, rozporządzenie nr 17 w art. 11—14 w połączeniu z art. 213 TWE daje Komisji dalsze uprawnienia do uzyskania informacji oraz ich weryfikacji, wykonalne przy pomocy kar grzywny i sankcji pieniężnych za niezastosowanie się do nakazu administracyjnego.

Żądanie udzielenia informacji. W stosowanym w ramach Wspólnoty postępowaniu kartelowym jedynie Komisja uprawniona jest do uzyskiwania informacji²⁸. Do udzielania informacji zobowiązane są na podstawie art. 11 I rozporządzenia nr 17 oprócz rządów oraz innych kompetentnych instytucji państw członkowskich przede wszystkim przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw. Również przedsiębiorstwa mające siedziby w krajach trzecich mogą być adresatami formalnych próśb o udzielenie informacji. Jeżeli nawet stosowanie środków przymusu na suwerennym terytorium kraju trzeciego jest wykluczone, z punktu widzenia prawa międzynarodowego dopuszczalne jest doręczenie formalnych próśb o udzielenie informacji²⁹.

Prawo odmowy udzielenia informacji. Dotyczy ono przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw i odnosi się do prowadzenia korespondencji pomiędzy nimi a samodzielny i osiadłym³⁰ na terenie wchodzącym w skład Wspólnoty adwokatem, o ile mogłaby ona służyć doradztwu bądź obronie w postępowaniu kartelowym³¹. W przypadku sporów odnośnie do zakresu działania prawa do odmowy udzielania informacji Komisja powinna domagać się ich uzyskania poprzez formalną decyzję³².

Prawo do uzyskania informacji oraz obowiązek ich udzielania ogra-

²⁸ Por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, cz. 2, nr 31.

²⁹ EuGHE 1972, 787 (825 i n.), „Geigy”; EuGHE 1973, 215 (241), „Continental Can”.

³⁰ W praktyce działalności Komisji powinno się pod tym względem traktować adwokatów z państw trzecich tak samo; por. Schroeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, cz. 2, nr 3.

³¹ EuGHE 1982, 1575 (1605 i n.), „AM & S”; EuGHE 1990, II/163 (169), „Hilti”.

³² Przeciw takiemu orzeczeniu można zgodnie z art. 173 TWE lub ewentualnie w połączeniu z wnioskiem o tymczasową ochronę prawną wystąpić przez wytoczenie powództwa.

niczone są ponadto przez zasadę współmierności (proporcjonalności). Obowiązek udzielania informacji nie może obejmować ingerencji w tajemnice przedsiębiorstwa i nie powinien stanowić dla przedsiębiorstwa podstawy do samooskarżenia³³. Niedopuszczalne jest żądanie udzielenia informacji, naruszające zarówno prawa służące przedsiębiorstwu do obrony, jak i zasadę ciężaru dowodowego.

Weryfikacja. Podczas gdy prawo do informacji ukierunkowane jest na ich nabywanie, prawo weryfikacji służy stwierdzeniu prawdziwości i wagi informacji, którymi Komisja już dysponuje³⁴. Obowiązek znoszenia uciążliwości i obowiązek współdziałania dotyczy przy tym nie tylko wyłącznie przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu, ale również przedsiębiorstw trzecich³⁵.

Uprawnienia do współdziałania. Odwrotną stroną prawa weryfikacji stanowią prawa współdziałania zaangażowanych w postępowanie przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw. Na mocy art. 14 II rozporządzenia nr 17 uprawniają one urzędników Komisji do:

- sprawdzenia ksiąg i innych dokumentów handlowych,
- sporządzenia z nich odpisów i wyciągów³⁶,
- żądania na miejscu ustnych wyjaśnień,
- wchodzenia na teren lokali, gruntów oraz środków transportu przedsiębiorstwa.

Nie stoi temu na przeszkodzie podstawowe prawo nienaruszalności mieszkania, ponieważ zasady ochrony prywatnego mieszkania osób fizycznych nie dotyczą w tym samym stopniu ochrony pomieszczeń użytkowych³⁷.

Dalsze uprawnienia Komisji są jednak ograniczone. Jej pracownicy nie mogą w związku z tym zapewnić sobie przy użyciu siły dostępu do pomieszczeń i mebli przedsiębiorstwa. Bez zgody przedsiębiorstwa nie są także uprawnieni do przeprowadzania rewizji.

Komisja jest przede wszystkim zobowiązana do przestrzegania krajo-

³³ Por. Pernice, w: Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, wg art. 87, uwaga wstępna do zarządzenia nr 17, nr 34.

³⁴ EuGHE 1980, 2033 (2055 i n.), „National Panasonic”.

³⁵ Por. Schoeter/Jakob-Siebert, w: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *EWG-Vertrag*, art. 87, cz. 2, nr 33.

³⁶ Art. 14 zarządzenia nr 17 nie daje Komisji prawa do konfiskaty.

³⁷ EuGHE 1989, 2859 (2924 i n.), „Hoechst”; EuGHE 1989, 3137 (3150 i n.), „Dow Chemical Benelux”; EuGHE 1989, 3165 (3184 i n.), „Dow Chemical Iherica”; krytycznie na ten temat: Scholz, w: WuW 1990, 99 i n.

wych gwarancji procesowych, jeżeli na podstawie art. 14 VI rozporządzenia nr 17 zamierza przy wsparciu instytucji państwowych przeprowadzić weryfikację, której przedsiębiorstwo było przeciwne³⁸ (np. wydana przez sędziego decyzja o rewizji).

W postępowaniu rewizyjnym pozbawionym formy prawnej urzędnicy Komisji korzystają na podstawie art. 14 II rozporządzenia nr 17 ze swoich uprawnień opierając się na pisemnym wniosku o przeprowadzenie kontroli (mandacie), określającym przedmiot oraz cel weryfikacji i zawierającym informacje odnośnie do prawnych następstw³⁹.

Zamiast przeprowadzać postępowanie rewizyjne pozbawione formy prawnej Komisja może na podstawie art. 14 III rozporządzenia nr 17 przez formalną decyzję zobowiązać dane przedsiębiorstwo albo związek przedsiębiorstw do zniesienia uciążliwości weryfikowania. Decyzja ta nie musi być poprzedzona bezskuteczną próbą ponownej kontroli na podstawie mandatu bądź nieudaną prośbą o udzielenie informacji⁴⁰.

Aby zapewnić przestrzeganie praw służących przedsiębiorstwu do obrony, tłumacząc zasadność decyzji weryfikacyjnej, Komisja musi dokładnie wyjaśnić, jaką hipotezę ma realizować.

Ustalenie kar grzywny i ich egzekwowanie. Przewidziane w art. 16 rozporządzenia nr 17 sankcje grzywny służą wymuszeniu na przedsiębiorstwie wypełnienia zobowiązań nałożonych na nie przez Komisję w drodze wydania formalnej decyzji. Zależnie od tego wchodzi tu w rachubę przymuszenie do wykonywania obowiązków działania albo znoszenia lub zaniechania; również przestrzeganie tymczasowych zarządzeń wydanych przez Komisję jeszcze w trakcie postępowania może zostać wymuszone przez sankcje pieniężne.

ZAWIADOMIENIE O ZAŻALENIACH I PRAWNE WYŚŁUCHANIE PRZEZ SĄD

Postanowienia dotyczące zastosowania art. 85 i 86 TWE zostają przez Komisję podjęte na podstawie postępowania administracyjnego, którego istota uregulowana jest zarówno przez rozporządzenie nr 17, zwłaszcza przez jego art. 10, jak i przez rozporządzenie nr 27 i przede wszystkim przez dotyczące przesłuchań⁴¹ rozporządzenie nr 99/63.

³⁸ EuGHE 1989, 2859 (2928), „Hoechst”.

³⁹ Wymierzenie sankcji grzywny za niewykonanie nakazu.

⁴⁰ EuGHE 1980, 2033 (2055), „National Panasonic”.

⁴¹ ABl. 1963, 2268.

Przedsiębiorstwom zobowiązanym do znoszenia uciążliwości i do współdziałania przysługuje prawo do wysłuchania przez sąd. Oznacza to, że Komisja nie może opierać orzeczeń na faktach i dokumentach, co do których poszkodowany nie miał sposobności wyrazić swojej opinii (ogólna zasada prawna „*due process*”).

Prawne wysłuchanie przebiega w ramach dwufazowego przesłuchania uczestników. Obejmuje ono obowiązkową fazę pisemną oraz fakultatywną fazę ustną. Po wszczęciu postępowania i przeprowadzeniu kontroli Komisja pisemnie powiadamia uczestniczące w nim przedsiębiorstwa zgodnie z art. 19 I rozporządzenia nr 17 o uwzględnionych przez nią zażaleniach i wyznacza dla nich zgodnie z art. 2 i 11 rozporządzenia nr 99/63 termin zaprezentowania przez nie własnej opinii. Ogólne prawo obszernego wglądu w akta przysługujące uczestnikom postępowania⁴², uznawane w niektórych państwach członkowskich, nie istnieje *de lege lata*.

Zapewnienie prawnego wysłuchania przez sąd powinno być zgodne z zasadą poufności informacji o poufnej treści. Współdziałanie obydwu zasad sprawia, że informacje, których nie należy udostępniać uczestnikom postępowania ze względu na ich poufność, i o których nie można dowiedzieć się w trakcie przesłuchania, nie powinny stanowić podstaw obciążającego orzeczenia (por. art. 214 TWE i art. 20 I rozporządzenia nr 17).

III. EGZEKUCJA DECYZJI

Jeżeli decyzja Komisji dotycząca konkurencji podobnie jak w przypadku kary grzywny lub sankcji pieniężnej nakłada obowiązek zapłaty, to stanowi ona w znaczeniu art. 192 TWE tytuł egzekucyjny i egzekucja przebiega według prawa cywilnego procesowego państwa, na którego suwerennym terytorium została wydana. Klauzula wykonalności udzielana zostaje po kontroli, która może dotyczyć wyłącznie prawdziwości tytułu, przeprowadzonej przez urząd państwowy, wyznaczony w tym celu przez rząd państwa członkowskiego i wskazany przez Komisję oraz Trybunał Sprawiedliwości. W Republice Federalnej Niemiec za udzielenie klauzuli odpowiedzialny jest federalny minister sprawiedliwości⁴³.

⁴² Por. *Due*, w: *Europarecht* 1988, 33 (39).

⁴³ Por. *Die Bekanntmachung über die Zuständigkeit für die Erteilung der Vollstreckungsklausel zu Entscheidungen von Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft* z. 3.2.1981, BGBl. II, s. 50.

Postanowienia, w których Komisja zarządza usunięcie czynu bezprawnego, muszą być wprawdzie wykonywalne, nie podlegają jednak bezpośredniej realizacji. Ich przyjęcie uzależnione jest wskutek braku sankcji od dobrowolnego przestrzegania przez adresata, jeżeli niezależna decyzja o usunięciu czynu bezprawnego nie jest połączona, jak to ma zapewne miejsce wyłącznie w wyjątkowych wypadkach, z zarządzeniem sankcji grzywny za niewykonanie nakazu⁴⁴.

IV. WERYFIKACJA PRZEZ TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

Postanowienia wydane przez Komisję w zakresie jej uprawnień, wynikające z rozporządzenia nr 17, mogą podlegać zaskarżeniu w trybie zwyczajnym na podstawie art. 173 TWE. Art. 17 rozporządzenia nr 17 upoważnia Trybunał Sprawiedliwości do ponownej i nie ograniczonej rewizji orzeczeń, na mocy których ustalono kary grzywny bądź sankcje grzywny za niewykonanie nakazu („*competence de pleine juridiction*”).

Liczne spory prawne, odnoszące się do spraw związanych z istnieniem karteli, rozpatrywane przed Trybunałem Sprawiedliwości dotyczyły kwestii proceduralnych. Chodziło przy tym z reguły w mniejszym stopniu o interpretację szczegółowego prawa wtórnego, a przede wszystkim o jego weryfikację według skali nadrzędnych koncepcji prawnych — „*fair trial*” i „*due process*”. Jeżeli podstawowe zasady prawa procesowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości rozumiane są jako specyficzny wyraz ogólnych zasad prawnych dotyczących lub istotnych dla prawa podstawowego, wówczas w mniejszym stopniu zadziwia fakt, że w wielu przypadkach istotę sporów prawnych stanowiła treść i doniosłość norm prawnych prawa procesowego silnie zaznaczających się w prawach podstawowych.

Tłum. z jęz. niemieckiego Rafał CISZEWSKI

⁴⁴ Por. Koch, w: Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, wg art. 87, zarządzenie nr 17, art. 3, nr 10.