

Mateusz Błachucki

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie

Nowe instytucje w zakresie wykrywania naruszeń prawa i ich sankcjonowania w polskim prawie antymonopolowym

Streszczenie: W artykule przedstawiono nowe rozwiązania procesowe, które zostały wprowadzone do polskiego prawa antymonopolowego na przestrzeni ostatniej dekady służące zwiększeniu efektywności wykrywania i sankcjonowania deliktów antymonopolowych. W szczególności przedstawiony został program obniżania lub darowania kar pieniężnych (program *leniency*), procedura dobrowolnego poddania się karze pieniężnej oraz nowe uregulowanie odpowiedzialności osób fizycznych za delikty antymonopolowe. Wprowadzenie tych instytucji świadczy o złamaniu przez ustawodawcę paradygmatu jedności aksjologicznej prawa administracyjnego na skutek przejścia instytucji z prawa karnego na grunt prawa antymonopolowego.

Słowa kluczowe: prawo antymonopolowe, program *leniency*, dobrowolne poddanie się karze, odpowiedzialność administracyjnoprawna osób fizycznych

1. Wprowadzenie

Prawo administracyjne rozwija się niezwykle dynamicznie w okresie trzech ostatnich dekad. Po zmianie ustroju politycznego polska administracja publiczna została postawiona przed nowymi zadaniami, a jednocześnie została poddana wyzwaniom integracji europejskiej i globalizacji. Te nowe wyzwania przełożyły się na rozwój wielu gałęzi prawa administracyjnego, a także zaowocowały powstaniem nowych instytucji. Jednocześnie zauważalny stał się trend, w istotnym stopniu pobudzony przez prawo europejskie, do zapożyczania instytucji z innych dziedzin prawa (szczególnie prawa cywilnego i karnego) i adaptowanie ich na potrzeby prawa administracyjnego.

Dobrym przykładem jest historia wielu instytucji polskiego prawa antymonopolowego.

Polskie prawo antymonopolowe to relatywnie młoda i intensywnie rozwijająca się gałąź prawa administracyjnego. Przeszło ono intensywną ewolucję po 1989 r. Wyznaczają ją nie tylko kolejne ustawy antymonopolowe z 1990 roku (ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. Nr 14, poz. 88), 2000 roku (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) i 2007 roku (ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.); dalej: ustawa antymonopolowa), ale także liczne nowelizacje (najważniejsze z nich wprowadzono ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. Nr 41, poz. 208, oraz ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 93, poz. 891) wraz z ostatnią zmianą z 2014 roku (ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014, poz. 945). Wskazane zmiany miały nie tylko wymiar ilościowy, ale przede wszystkim jakościowy. Pierwsza ustawa z 1990 roku zawierała jedynie szereg przepisów, podczas, gdy aktualnie obowiązująca ustawa to rozbudowany zestaw przepisów procesowych oraz materialnoprawnych.

Podstawą skutecznego wdrażania reguł prawa w ogóle, a prawa antymonopolowego w szczególności, jest nieuchronność wykrycia naruszeń prawa i ich sprawne sankcjonowanie. W tym celu polska ustawa antymonopolowa przewidziała bardzo wysokie sankcje (możliwość nakładania kar finansowych na przedsiębiorców sięgających nawet kilkuset milionów złotych) oraz wyposażyla organ antymonopolowy w szerokie uprawnienia śledcze, w tym również o charakterze policyjnym. Uzasadnieniem dla tak wysokich sankcji jest waga jaką polski ustawodawca, wzorem zagranicznych legislatorów, przykłada do wolnej konkurencji. Powoduje to, że prawo antymonopolowe ma swój istotny rys związany z wysokością sankcji oraz stosowaniem metod śledczych przez organy antymonopolowe. Jest to podstawa do uzasadniania coraz bardziej rozpowożonego twierdzenia, że antymonopolowe kary finansowe to w istocie sankcje karne, choć wymieniane w trybie administracyjnym (Andreangeli 2007; 608). Nawet jeżeli pogląd ów trudno uznać za przekonujący i prawidłowy *de lege lata*, to jednocześnie nie ulega wątpliwości, że prawo antymonopolowe adaptuje niektóre instytucje z prawa karnego na własne potrzeby. Szczególnie dotyczy to problematyki wykrywania deliktów antymonopolowych oraz wymierzania

i miarkowania sankcji. Wydaje się jednak, że przeszczeipanie tych instytucji na grunt prawa antymonopolowego, będącego w polskim systemie prawnych częścią gospodarczego prawa administracyjnego, odbywa się trochę bezrefleksyjnie i przy pominięciu kontekstu, w którym instytucje te były po raz pierwszy wykorzystane (w niektórych krajach, prawo antymonopolowe jest wdrażane w ramach prawa karnego i wykorzystywanie instytucji z prawa karnego również w sprawach antymonopolowych jest zupełnie naturalne – taka sytuacja ma miejsce w USA, które w sposób szczególny oddziałują na rozwój prawa antymonopolowego na całym świecie). Te bezrefleksyjność skutkuje jednak tym, że przeszczeipania się instytucje nieprzystające do istniejącego systemu danej gałęzi prawa co prowadzi do załamania paradygmatu jednności aksjologicznej prawa administracyjnego.

Przedmiotem artykułu jest zwięzła prezentacja trzech instytucji prawa antymonopolowego służących wykrywaniu i sankcjonowaniu deliktów antymonopolowych, a których rodzaju należy szukać w prawie karnym. Są to: program obniżania lub darowania kar pieniężnych (program *leniency*), procedura dobrowolnego poddania się karze pieniężnej oraz wprowadzenie odpowiedzialności osób fizycznych za delikty antymonopolowe. Przeprowadzona analiza wskaże ich cechy charakterystyczne oraz to, w czym wyraża się ich „obcość” i „nieprzystawalność” do tradycyjnych administracyjnoprawnych instytucji prawa antymonopolowego.

2. Dobrowolne poddanie się karze

Pierwszą z omawianych instytucji jest procedura dobrowolnego poddania się karze pieniężnej. Mimo że wydaje się, iż polski ustawodawca wzorował się projektując tę instytucję na rozwiązanie z prawa europejskiego zawartym w art. 10a rozporządzenia nr 773/2004 (Dz. Urz. UE L 123/18 z 27.4.2004) to użyta nazwa omawianej instytucji, tj. dobrowolne poddanie się karze pieniężnej, wskazuje bardziej na jej karnopravny rodowód. Pokazuje to znaczny stopień dezyntwerty prawnej jaki prezentuje polski ustawodawca wprowadzając nowe instytucje do polskiego prawa z zupełnym brakiem refleksji nad już obowiązującą nomenklaturą prawną. Istotą omawianej instytucji jest to, że w zamian za przyznanie się do naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej przedsiębiorca uzyskuje redukcję kary pieniężnej z tego tytułu.

Procedura dobrowolnego poddania się karze jest uregulowana w art. 89a ustawy antymonopolowej. Zgodnie z tym przepisem przed zakończeniem postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK może wystąpić,

z urzędu lub na wniosek strony, do wszystkich stron z propozycją przystąpienia do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej, o ile uzna, że zastosowanie tej procedury przyczyni się do przyspieszenia postępowania. Oznacza to, że podstawową przesłanką wszczęcia tej procedury jest szybkość postępowania i szybkość wymierzenia sankcji. Art. 89a ust. 3 zawiera zachętę dla strony do przystąpienia do tej procedury. W zamian za przystąpienie do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej, strona może uzyskać 10% redukcję ostatecznej kary, która zostałaby nałożona, gdyby strona nie poddała się dobrowolnie karze.

Szczególność tej procedury w stosunku do ogólnych reguł procedury administracyjnej zawiera się w tym, że organ antymonopolowy informuje stronę o wstępnych ustaleniach postępowania antymonopolowego jej dotyczących oraz o przewidywanej treści decyzji, w tym o wysokości kary pieniężnej. Oznacza to, że strona jeszcze przed zakończeniem postępowania jest zaznajamiana z projektem decyzji, co należy uznać za sytuację wyjątkową na gruncie prawa administracyjnego. Nie wyczerpuje to jednak swoistości tej instytucji.

Przedstawienie propozycji przystąpienia do procedury dobrowolnego poddania się karze rozpoczyna swoiste negocjacje pomiędzy stroną a organem antymonopolowym w zakresie wysokości projektowanej kary finansowej. O ile negocjacje wysokości sankcji uznawane są za standardowe na gruncie prawa karnego, o tyle są wyjątkowe na gruncie prawa administracyjnego. W trakcie negocjacji strona może przekazywać dodatkowe informacje i dowody, które mogą wpływać na wysokość kary finansowej. Taka sytuacja może poddawać w wątpliwość to, czy organ antymonopolowy będzie przestrzegał podstawowych zasad procedury administracyjnej, tj. zasady legalizmu i prawdy materialnej. Dopuszczenie negocjacji treści decyzji oraz sankcji administracyjnej może prowadzić do „kompromisów” w zakresie ustaleń stanu faktycznego oraz szczególnego traktowania danego przedsiębiorcy, co może wywoływać pytanie o przestrzeganie zasady równości wobec prawa.

Negocjacje pomiędzy organem antymonopolowym a stroną postępowania kończą się sukcesem, gdy strona przedstawi stosowne oświadczenie organowi administracji. Takie ostateczne stanowisko strony zawiera jej oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się karze pieniężnej oraz potwierdzenie: 1) wysokości kary pieniężnej zaakceptowanej przez stronę; oraz 2) poinformowania strony o zarzucanych jej naruszeniach i umożliwienia zajęcia stanowiska, a także otrzymania pouczenia o skutkach wniesienia odwołania wynikających z art. 81 ust. 3a ustawy antymonopolowej. Oświadczenie strony zawierające ww. elementy jest podstawą dla organu antymo-

monopolowego do wydania decyzji o treści zgodnej z uzgodnioną ze stroną i potwierdzoną w oświadczeniu.

Co istotne na każdym etapie negocjacji i stosowania procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej zarówno Prezes UOKiK jak i strona postępowania mogą od niej odstąpić. Ważną gwarancją dla strony ułatwiającą decyzję o zgodzie na rozpoczęcie procedury jest to, że wszelkie informacje i dowody uzyskane przez Prezesa UOKiK w związku z zastosowaniem procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej, mające charakter oświadczenia strony uczestniczącej w tej procedurze, nie mogą być wykorzystane jako dowód w prowadzonym postępowaniu, w innych postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu oraz w postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów w sytuacji, gdy strona lub organ antymonopolowy odstąpią ostatecznie od stosowania procedury. Zabezpieczeń praw strony dopełnia art. 69 ust. 6 ustawy antymonopolowej przewidujący, że informacje i dowody, o których mowa w ust. 1, nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Wydaje się jednak, że przepis ten jest zupełnie niepotrzebny, gdyż już z art. 73 ustawy antymonopolowej można wyczytać taki zakaz (szerzej zob. Błachucki 2014; 86).

3. Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie

Śledząc historię rozwoju regulacji służących wykrywaniu naruszeń prawa można wskazać, że istotną rolę w tym zakresie odgrywały od zawsze regulacje gwarantujące łagodniejsze potraktowanie w zamian za przedstawięcie dowodów popełnienia naruszenia praw. Podkreśla się, że choć programy łagodzenia kar stanowią wciąż istotne *novum* w wielu systemach prawa konkurencji w świecie, to jednak sam mechanizm łagodniejszego traktowania przez władzę w zamian za wyjawienie swojej nielegalnej działalności i podjęcie współpracy stosowany był już w czasach starożytnych (Turno 2013; 292).

Z pierwszym zastosowaniem programu łagodzenia kar na gruncie prawa antymonopolowego możemy się spotkać w przypadku USA, które jako pierwsze wprowadziły ten program w 1978 roku. Skuteczność tego programu w USA stała się inspiracją dla kolejnych krajów i organizacji. Unia Europejska wprowadziła program *leniency* po raz pierwszy w 1996 roku (Obwieszczenie o nienakładaniu albo redukcji kar w sprawach dotyczących karteli, Dz. Urz. WE C 207, 18.7.1996, s. 4.), zaś Polska przyjęła go w 2004

roku (ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 172, poz. 1804).

Na gruncie polskim program łagodzenia kar pieniężnych jest uregulowany w art. 113a – 113k ustawy antymonopolowej, zaś szczegółowe reguły procesowe określa rozporządzenie Rady Ministrów (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz. U. z 2015, poz. 81). Ponadto Prezes UOKiK wydał jeszcze swoje wytyczne w sprawie stosowania tych przepisów (zob. Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar (tryb składania i postępowania z wnioskami o odstąpienie od wymierzenia lub obniżenia kary pieniężnej – „wnioskami *leniency*”). Do tej pory polski system *leniency* był w dużym stopniu zbudowany według wzorca unijnego, z jednym istotnym wyjątkiem, że otwarty był również dla wnioskodawców zaangażowanych w antykonkurencyjne porozumienia wertykalne (paradoksalnie, w praktyce UOKiK wnioski *leniency* w sprawach porozumień wertykalnych stanowiły znakomitą większość w porównaniu do niewielkiej ilości wniosków w sprawach kartelowych, dla których system ten został stworzony).

W świetle polskich regulacji wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej bądź lub obniżenie jej wymiaru powinien zawierać przede wszystkim przyznanie się do popełnienia deliktu antymonopolowego oraz opis porozumienia. Art. 113a ust. 2 ustawy antymonopolowej szczegółowo określa to, jakie informacje powinny być w nim zawarte. Do wniosku *leniency* należy także dołączyć dowody na poparcie stawianych twierdzeń. Jeżeli Prezes UOKiK uzna, że przedsiębiorca wstępnie spełnił warunki formalne pozwalające na skorzystanie z programu łagodzenia kar, zawiadania o tym pisemnie przedsiębiorcę wraz ze wskazaniem kolejności złożonego wniosku. Wnioskodawca jest zobowiązany współpracować z Prezesem UOKiK oraz zaprzestać działalności w kartelu od chwili złożenia wniosku *leniency*. Jedynie pierwszy wnioskodawca, który spełnia określone w ustawie antymonopolowej przesłanki, może liczyć na całkowite zwolnienie z kary pieniężnej, zaś pozostali wnioskodawcy mogą uzyskać redukcję kary do określonej wysokości.

Należy zauważyć, że polski system *leniency* został w sposób istotny zmieniony wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy antymonopolowej w 2015 roku, co wiązało się z otwarciem programu na osoby fizyczne oraz wprowadzeniem systemu *leniency plus*. Program ten daje możliwość uzyskania dodatkowej redukcji kary (30%), w zamian za przekazanie informacji

o kolejnym antykonkurencyjnym porozumieniu, w którym brał udział. W drugiej sprawie, o której poinformuje Prezes UOKiK, przedsiębiorca uzyskuje status pierwszego wnioskodawcy *leniency* i zostaje zwolniony z kary finansowej. Należy podkreślić, że zmiany te spotkały się z krytyką ze strony doktryny prawa antymonopolowego (zob. opinie Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych http://www.cars.wz.uw.edu.pl/tresc/news/Opinia_GR_CARS-fm.pdf oraz Uniwersytetu w Białymstoku <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>; dostęp 04/10/14), jak i praktyków (zob. opinie Krajowej Rady Radców Prawnych czy Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, dostępne na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/85314/katalog/85321>; dostęp 04/10/14).

Analizowany program łagodzenia kar stanowi wyraz oportunistycznego ustawodawcy, który dopuszcza, aby w imię zwiększenia wykrywalności deliktów antymonopolowych oraz nakładania sankcji zasady legalizmu oraz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa były odsunięte na dalszy plan. Polski ustawodawca dopuścił zatem sytuację, w której w zamian za dostarczenie dowodów na popełnienie deliktu antymonopolowego przez innych przedsiębiorców podmiot taki może uniknąć całkowicie lub w znacznym stopniu kary finansowej z tytułu popełnionego deliktu antymonopolowego. Polska regulacja programu *leniency* pokazuje znakomicie, że wprowadzenie takich rozwiązań jako wyjątku po pewnym czasie staje się regułą. Należy bowiem pamiętać, że programy *leniency* zostały stworzone na zasadzie wyjątku dla zwalczania najcięższych deliktów antymonopolowych. Tymczasem polski ustawodawca z wyjątku uczynił regułę i stworzył program *leniency* na wszelkie nawet najbardziej błahе naruszenia prawa konkurencji. Co więcej, program ten stale się rozwija, czego dowodem jest program *leniency plus*. Jest to tym bardziej zastanawiające, że polski program *leniency* nie jest bynajmniej sukcesem, gdyż nie prowadzi do ograniczania działania karteli w Polsce, ale w praktyce przeciwdziała jedynie porozumieniom cenowym producentów i ich dystrybutorów. W wielu sytuacjach można się zastanawiać, czy porozumienia te rzeczywiście wywołały jakiegokolwiek skutki negatywne. Program *leniency plus* jedynie pogłębił tę dysfunkcjonalność systemu i jeszcze bardziej unaocznia „obcość” instytucji *leniency* na gruncie polskiego prawa administracyjnego.

4. Odpowiedzialność osób fizycznych

Najnowszą zmianą służącą zwiększeniu efektywności wykrywania naruszeń prawa antymonopolowego w Polsce jest rozciągnięcie odpowiedzialności antymonopolowej na osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami. Odpowiedzialność antymonopolowa to rodzaj odpowiedzialności administracyjnej, której podlegają przedsiębiorcy z tytułu naruszenia ustawy antymonopolowej. Do 2015 roku osoby fizyczne odpowiadały jedynie za drobne proceduralne delikty (np. nieusprawiedliwione niestawienie na przesłuchaniu czy utrudnianie lub udaremnianie kontroli), których dopuścili się samodzielnie, a nie w imieniu przedsiębiorcy. W dotychczasowym stanie prawnym nie uległo wątpliwości, że ustawa antymonopolowa określa prawa i obowiązki przedsiębiorców i to oni mogą być zasadniczo pociągnięci do odpowiedzialności z tytułu popełnionych deliktów antymonopolowych. Tymczasem, wspomniana na wstępie nowelizacja ustawy antymonopolowej z 2014 roku doprowadziła do sytuacji, w której to nie podmiot zakazów określonych w ustawie antymonopolowej, czyli przedsiębiorca, będzie ponosił odpowiedzialność z tytułu braku ich przestrzegania, ale osoby fizyczne działające w imieniu tego przedsiębiorcy. Taka sytuacja może budzić najwyższe zdumienie jako forma dopuszczenia, aby osoby fizyczne ponosiły odpowiedzialność za naruszenia prawa, których dopuścił się inny podmiot praw, tj. przedsiębiorca.

Wprowadzając odpowiedzialność osób fizycznych za delikty antymonopolowe przedsiębiorców ustawodawca nie krył wcale, że obce mu są jakiegokolwiek wątpliwości systemowe i aksjologiczne, a swój wybór legislacyjny oparł o przesłanki czysto prakseologiczne. Jak jednoznacznie wynika z uzasadnienia nowelizacji ustawy antymonopolowej z 2014 roku, jednym z podstawowych celów wprowadzenia tej nowej formy odpowiedzialności jest dążenie do „pozyskiwania także od nich informacji na temat niedozwolonych porozumień w ramach programu *leniency* (program łagodzenia kar). Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że niedozwolone porozumienia są w praktyce bardzo trudne do wykrycia i stanowią duże zagrożenie dla konkurencji. W związku z tym, każdą propozycję potencjalnie zwiększającą ich wykrywalność należy uznać za wielce pożądaną. Połączenie możliwości nakładania kar na osoby fizyczne z możliwością skorzystania przez nie z programu *leniency*, w którym to w zamian za informację o istnieniu niedozwolonego porozumienia można uzyskać odstąpienie lub obniżenie kary, sprawi, że Prezes UOKiK dostanie dostęp do nowego źródła informacji na temat nieprawidłowości na rynku. Ponadto, jak już zostało wskazane powyżej, osoby fizyczne kierują się często innymi przesłankami w podejmowaniu

swoiich decyzji niż przedsiębiorcy, dlatego też, mogą one skorzystać z programu *leniency* z innych pobudek niż ich pracodawcy (strach przed karą, która w znacznym stopniu może uszczuplić ich majątek osobisty). W istocie zatem ustawodawcy chodzi o złamanie elementarnej więzi lojalności pomiędzy pracodawcą i pracownikiem poprzez zagrożenie temu drugiemu wysokimi karami finansowymi w celu dostarczenia dowodów obciążających pracodawcę. Skoncentrowanie się jedynie na tych czysto utylitarnych celach skutkowało tym, że ustawodawca nie określił żadnych dodatkowych gwarancji prawnych ochrony praw osób fizycznych.

Odpowiedzialność osób fizycznych wynika z art. 6a ustawy antymonopolowej, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 ustawy antymonopolowej lub w art. 101 ust. 1 lit. a-e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odpowiedzialności podlega również osoba zarządzająca, która w ramach sprawowania swojej funkcji w czasie trwania stwierzonego naruszenia tych zakazów, umyślnie dopuściła przez swoje działania lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę wymienionych zakazów. W praktyce odpowiedzialność dotyczyć będzie wszystkich stypizowanych najgroźniejszych form porozumień antykonkurencyjnych przedsiębiorców, z wyłączeniem zmowy przetargowej, która stanowi przestępstwo określone w art. 306 kodeksu karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Jednocześnie w art. 4 pkt 3a ustawa antymonopolowa wprowadza definicję osoby zarządzającej, przez którą rozumie się kierującego przedsiębiorstwem, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy. Należy zwrócić uwagę, że definicja ta jest bardzo nieostra i posługuje się kryterium „funkcji kierowniczej”. Kryterium to jest bardzo uznaniowe i może wywoływać uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia właściwego oznaczenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności antymonopolowej. Jest to tym bardziej niepokojące, że sankcja z tytułu naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy antymonopolowej, za które odpowiedzialność może ponieść osoba fizyczna, jest dość wysoka. Zgodnie bowiem z art. 106a ustawy antymonopolowej Prezes UOKiK może nałożyć na osobę zarządzającą karę pieniężną w wysokości do 2.000.000 zł, jeżeli osoba ta umyślnie dopuściła do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 ustawy antymonopolowej lub w art. 101 ust. 1 lit. a-e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W tym momencie warto wskazać, że wysokość sankcji znacznie przewyższa sankcje finansowe stosowane przez sądy z tytułu wykroczeń czy niektórych przestępstw.

Ustawa antymonopolowa wprowadza bardzo szczególne rozwiązanie, zgodnie z którym na osobę fizyczną może być nałożona kara w drodze decyzji o ukaraniu przedsiębiorcy karą pieniężną. Oznacza to ścisłe powiązanie procesowe odpowiedzialności przedsiębiorcy i osoby zarządzającej. Tworzy to kuriozalną sytuację, kiedy ta sama osoba z formalnego punktu widzenia może występować w jednym postępowaniu, jako strona i jako przedstawiciel drugiej strony. Jednocześnie tak konstrukcja ma w założeniu ustawodawcy doprowadzić do erozji lojalności pracodawcy i pracownika i zachęcić go do skorzystania z programu leniency, co pozwoli mu na uniknięcie kary pieniężnej kosztem swojego pracodawcy.

5. Wnioski

Przeprowadzona krótka prezentacja trzech instytucji prawa antymonopolowego pokazała ich podstawowe cechy oraz uwypukliła zagrożenia z nimi związane. W każdym z tych trzech przypadków inspiracją do ich wprowadzenia było prawo karne, choć w żadnej z opisanych sytuacji nie był to wpływ bezpośredni. Ów paradoks wynika z prostego faktu, że rozwój polskiego prawa antymonopolowego, a w szczególności prawa antymonopolowego, odbywa się przede wszystkim pod wpływem prawa obcego – przede wszystkim unijnego. Nie negując znaczenia i wartości obcej inspiracji należy zawsze pamiętać, że proste przenoszenie instytucji prawnej z jednego porządku prawnego do drugiego rzadko kiedy jest skuteczne, jeśli nie jest poprzedzone refleksją systemową. W żadnym z trzech opisanych przypadków takiej refleksji polski ustawodawca nie dokonał. Doprowadziło to do sytuacji, kiedy na gruncie prawa antymonopolowego ustawodawca zaczął kierować się przesłankami właściwymi prawu karnemu i sprowadzać istotę regulacji antymonopolowej do represji i wymierzania sankcji.

Wydaje się, że efektem takiego sztucznego przeszczerpienia instytucji prawa karnego na grunt prawa antymonopolowego będzie pogłębianie dysfunkcyjności prawa antymonopolowego. Taka sytuacja jest wyrazem inercji ustawodawcy i strachu przed podjęciem decyzji o kryminalizacji zachowań kartelowych. W tym miejscu należy zastrzec, że nie neguję wartości prawa karnego w ściganiu karteli. Kryminalizacja zachowań kartelowych może być uzasadniona i poparta dowodami skuteczności. Podkreśla się, że zagrożenie karą izolacyjnymi może być bardzo skuteczne w wymiarze prewencji indywidualnej i ogólnej w przesłankami tworzenia karteli (Frese 2006; 208). Kierując się tymi przesłankami coraz więcej krajów, również europejskich, wprowadza karnoprawną ochronę wolnej konkurencji. Wydaje

się, że opisane w tym artykule instytucje wykazują największą skuteczność właśnie w ramach regulacji prawnokarnej. W ramach takiej regulacji prawnie niedopuszczalne jest bowiem zobowiązanie oskarżonego do dostarczenia dowodów na swoją niekorzyść (która to metoda, tj. wezwań do przedstawienia dowodów jest podstawową formą zbierania dowodów – bez względu na ich obciążający czy eskulpujący charakter – w administracyjnym postępowaniu antymonopolowym) i z tego powodu instytucje, w ramach których oskarżony z własnej woli dostarcza dowody na popętnienie przez siebie przestępstwa w ramach programu obniżania kar lub dobrowolnego poddania się karze, mogą w pełni zaprezentować swój potencjał (Whelan 2011; 235). Na ten trend do rozprzeszczerpienia się kryminalizacji karteli należy jednak patrzeć wstrzeźliwie pamiętając, że sukces kryminalizacji karteli w jednym kraju nie musi okazać się takim samym sukcesem w innej jurysdykcji, a ponadto rozciągnięcie ochrony karnoprawnej na wolną konkurencję pociąga też za sobą określone koszty np. często po wprowadzeniu takich regulacji spada liczba wykrytych karteli i spada liczba nakładanych sankcji (Reindl 2006; 125). Co więcej przeprowadzane badania empiryczne pokazują, że efekt odstraszający regulacji prawnokarnej w stosunku do kartelistów jest często wątpliwy, zaś efektem kryminalizacji karteli jest często ich jeszcze większa konspiracja oraz upodobnienie się działania przedsiębiorców-kartelistów do „prawdziwych” przestępców (Parker 2011; 258 - 259).

Powracając na grunt prawa administracyjnego należy wskazać, że przeprowadzona krótka analiza trzech instytucji prawa antymonopolowego pokazała jak silny wpływ na prawo administracyjne może wywierać prawo karne. Niestety wpływ ten przynosi negatywne skutki w postaci naruszenia paradygmatu jedności aksjologicznej prawa administracyjnego. Wydaje się, że ustawodawca powinien podjąć decyzję o wycofaniu się z części najmniej systemowo uzasadnionych rozwiązań (przede wszystkim z procedury dobrowolnego poddania się karze i z objęcia odpowiedzialnością antymonopolową osób fizycznych) zachowując obecny system prawnoadministracyjnej ochrony konkurencji, albo też zdecydować się na kryminalizację zachowań kartelowych, co będzie wiązało się z koniecznością równie głębokich zmian systemu wdrażania prawa antymonopolowego w Polsce. Obecna sytuacja inercji ustawodawczej i ślepego powielania obcych wzorców już obecnie prowadzi do dysfunkcyjności polskiego prawa antymonopolowego, która będzie się z czasem tylko pogłębiać.

Literatura

- Andreangeli A. (2007) Toward an EU Competition Court: "Article-6-Proofing" Antitrust Proceedings before the Commission?, *World Competition*, 4, 595 - 622.
- Błachucki M. (2014) Jawność postępowania antymonopolowego. W: I. Lipowicz, red., *Władza – obywatela – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. Teresy Górzyskiej*, C. H. Beck, Warszawa.
- Frese M.J. (2006) The negative interplay between national custodial sanctions and leniency. W: K.J. Cseres, M. P. Schinkel, F. O. W. Vogelaar, red., *Criminalization of Competition enforcement. Economic and Legal Implications for the EU Member States*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 196 – 213.
- Parker Ch. (2011) Criminal Cartel Sanctions and Compliance: The Gap between Rhetoric and Reality. W: C. Beaton – Wells, A. Ezrachi, red., *Criminalising Cartels. Critical Studies of an International Regulatory Movement*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 239 – 262.
- Reindl A.P. (2006) How strong is the case for criminal sanctions in cartel cases? W: K.J. Cseres, M. P. Schinkel, F. O. W. Vogelaar, red., *Criminalization of Competition enforcement. Economic and Legal Implications for the EU Member States*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 110 – 132.
- Turno B. (2013) *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Whelan P. (2011) Criminal Cartel enforcement in the EU: Avoiding A Human Rights Trade-Off. W: C. Beaton – Wells, A. Ezrachi, red., *Criminalising Cartels. Critical Studies of an International Regulatory Movement*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 217 – 235.

Abstract: The article presents new procedural institutions which have been introduced to Polish antimonopoly law over the last decade aiming at acceleration of detection and sanctioning of the antimonopoly law infringements. It focuses in particular on analyzing the leniency programme and the settlement procedure, as well as on the introduction of natural persons' liability for antimonopoly law infringements. With the introduction of those institutions the Polish legislator has fractured the paradigm of axiological unanimity of administrative law. The analyzed institutions belong to criminal law and they are hardly complementary with the administrative law institutions.

Wojciech Federczyk

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Udział społeczeństwa w perspektywie regulacji postępowania administracyjnego

Streszczenie: Przyjęte przez Polskę zobowiązania międzynarodowe, dotyczące partycypacji społecznej w zakresie ochrony środowiska spowodowały konieczność wprowadzenia udziału wszystkich chętnych podmiotów m.in. w indywidualnych sprawach administracyjnych. Oznacza to modyfikację postępowania unormowanego w k.p.a., w którym podstawowym kryterium uczestnictwa jest wykazanie interesu prawnego. Ponieważ członkowie społeczeństwa, którzy w ramach udziału przedstawiają swoje uwagi lub wnioski w danej sprawie nie legitymują się interesem prawnym ustawodawca nie przewidział dla nich środków ochrony prawnej. Takie rozwiązanie powoduje, że udział społeczeństwa należy traktować jako rodzaj konsultacji, które powinny być uwzględniane przez organ prowadzący postępowanie. Realną możliwością udziału społeczeństwa zapewnia obowiązek publicznego obwieszczenia o toczącym się postępowaniu oraz udostępnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia dokumentów. Jest to modyfikacja reguł postępowania administracyjnego, ale uzasadniona potrzebą aktywizacji społecznej w zakresie ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: udział społeczeństwa w ochronie środowiska, postępowanie administracyjne, ochrona środowiska

1. Wprowadzenie

Zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych mających wpływ na stan środowiska stanowi jeden z nowoczesnych instrumentów prawnych wspierających efektywną ochronę środowiska.

Prace studialne
Warszawskiego Seminarium
Aksjologii Administracji
Tom IV

Nowe zjawiska
w administracji publicznej

Redakcja

dr hab. Zbigniew Cieślak
dr Agata Kosieradzka-Federczyk



Wyższa Szkoła Informatyki
Stosowanej i Zarządzania



Warszawskie Seminarium
Aksjologii Administracji

Warszawa 2015

Prace studialne
Warszawskiego Seminarium
Aksjologii Administracji
Tom IV

Publikacja ukazała się dzięki wsparciu



Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania

Recenzja naukowa

dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO

Skład i łamanie

Piotr M. Pielak

© Copyright by Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Druk

Sowa Sp. z o.o.
ul. Raszyńska 13
05-500 Piaseczno

ISBN

978-83-61551-11-9

Z przyjemnością oddajemy kolejny, IV tom Prac studialnych Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

Monografia prezentuje wyniki prowadzonych badań o bardzo bogatym przekroju tematycznym, obejmującym zarówno zagadnienia materialnoprawne, ustrojowe, jak również proceduralne. Niewątpliwym walorem pracy jest bogaty dorobek naukowy Autorów artykułów, co pozwala na spojrzenie na zjawiska w administracji z perspektywy różnych gałęzi prawa, oprócz najbardziej predystynowanej nauki o administracji, również prawa konstytucyjnego, jak również prawa karnego.

Chociaż monografia przedstawia zaledwie kilka wybranych przykładów nowych zjawisk, to jednak daje wyobrażenie, jak bardzo jest to zagadnienie doniosłe i aktualne zarówno w wymiarze teoretycznym, jak również praktycznym.

Szczególnie cennym wkładem monografii w dotychczasowy dorobek naukowy jest próba uporządkowania rozumienia pojęcia „nowych zjawisk”. Problemu niedocenianego w doktrynie, na co wskazują nieliczne opracowania na ten temat, a jakże istotnego dla prawidłowej interpretacji zmian otaczającej rzeczywistości administracyjnej.

Niniejsza publikacja powstała we współpracy Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji oraz Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania WIT w Warszawie. Pragniemy serdecznie podziękować Władzom i Pracownikom tej Uczelni za życzliwe zaangażowanie i wsparcie, które umożliwiło opublikowanie monografii.

Redaktorzy

Opinie, poglądy, tezy i wnioski wyrażane w niniejszej publikacji przez autorów poszczególnych opracowań stanowią efekt ich badań, prowadzonych w warunkach zasady wolności prowadzenia badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników.

Spis treści

Część I

- **Zbigniew Cieślak**
Wprowadzenie. Istota „nowości” zjawisk w administracji publicznej. Uwagi na temat przedmiotowego i metodycznego zakresu rozważań 9
- **Małgorzata Jaśkowska**
Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych 11
- **Irena Lipowicz**
Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela 35
- **Zygmunt Niewiadomski**
Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego 43

Część II

- **Mateusz Błachucki**
Nowe instytucje w zakresie wykrywania naruszeń prawa i ich sankcjonowania w polskim prawie antymonopolowym 51
- **Wojciech Federczyk**
Udział społeczeństwa w perspektywie regulacji postępowania administracyjnego 63
- **Roman Gąsczyk**
Niefinansowe formy wspierania przedsiębiorczości przez państwo 73
- **Marek Geszprych**
Rekompensata z tytułu utraty lasów – studium orzecznicze 87
- **Stefan Akira Jarecki**
Czy urząd obsługujący organ może być uznany za przedsiębiorstwo? 101