

no zagadnień prawa administracyjnego ustrojowego, proceduralnego, jak i materialnego. Wszystkie osoby biorące udział w tym projekcie zgodnie uważają, że niewątpliwie interesująca i przydatna będzie prezentacja aktualnych tendencji rozwoju prawa administracyjnego na wiodącego płaszczyznach funkcjonowania. W niniejszym zbiorze artykułów przedstawiono wyniki większości badań, których głównym założeniem było ukazanie wielu, ważnych obecnie, obszarów rozwoju prawa administracyjnego.

Autorami poszczególnych artykułów są przede wszystkim byli i obecni członkowie Koła, absolwenci Wydziału Prawa i Administracji UW, jak również osoby współpracujące z nami od wielu lat, uczestniczące w naszych cotygodniowych spotkaniach oraz konferencjach naukowych.

W imieniu wszystkich członków Koła pragnę podziękować Pani Profesor dr hab. Aleksandrze Wiktorowskiej, Dyrektorowi Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych WPiA UW oraz Panu Profesorowi dr hab. Markowi Wierzbowskiemu – Kierownikowi Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego WPiA UW za pomoc oraz wsparcie przy tworzeniu i w trakcie funkcjonowania Koła Naukowego, oraz za ogromną życzliwość dla dalszych planów jego działania.

dr Rafał Stankiewicz

Opiekun Koła Naukowego Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim

Postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji w świetle aktów normatywnych Rady Europy

1. Wprowadzenie

Postępowanie antymonopolowe jest relatywnie nowym zjawiskiem na gruncie prawa administracyjnego i pojawiło się wraz z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego regulacji antymonopolowej (istnieje od 1990 r.). Postępowanie to w ciągu ostatnich dwóch dekad przechodziło przemiany, które czyniły żeń coraz bardziej wyspecjalizowaną procedurę. W odróżnieniu od materialnego prawa antymonopolowego zmiany w regulacji postępowania antymonopolowego tylko w nieznacznym zakresie wynikały z potrzeby harmonizacji¹, ale raczej z samodoskonalenia się procedury. Można wskazać, że w trakcie zmian proceduralnych w niewielkim stopniu sięgano po zewnętrzne źródła inspiracji. Wydaje się, że warto jednak sięgnąć do sprawdzonych międzynarodowych standardów, aby zastanowić się, czy polskie postępowanie antymonopolowe w sprawach kontroli łączenia przedsiębiorców jest prawidłowo skonstruowane i spełnia wymogi sprawiedliwości proceduralnej.

Przedmiotem artykułu jest analiza postępowania antymonopolowego w sprawach przyjętych przez Radę Europy. Organizacja ta wyznacza od wielu lat standardy w zakresie przestrzegania praw człowieka oraz promuje współpracę administracyjną. Wstępnym wymogiem jest określenie charakteru prawnego postępowania antymonopolowego. Ustalenie tego charakteru pozwala na odnieszenie go do określonych wzorców referen-

¹ M. Błachucki, *Development of EC antitrust procedure and harmonisation of Polish antimonopoly procedure*, „Economic Papers” nr 39/2005, s. 223.

cyjnych i poszukiwanie cech specyficznych analizowanego postępowania. Następnie określony zostanie status prawny uchwalonych na forum Rady Europy aktów normatywnych oraz zidentyfikowane zostaną te z nich, które mogą zostać odniesione do postępowania antymonopolowego². W końcowej części artykułu wskazane zostaną nowe możliwości wykorzystania konwencji uchwalonych na forum Rady Europy, które mogą przyczynić się do ulepszenia postępowania antymonopolowego.

2. Charakter prawny procedury antymonopolowej w sprawach koncentracji

Charakter prawny procedury antymonopolowej budził wiele wątpliwości w literaturze przedmiotu. Wśród wielu poglądów można wskazać, że postępowanie to opisywano jako:

1. Postępowanie administracyjne³.
2. Postępowanie administracyjne szczególne⁴.
3. Przesądowe postępowanie administracyjne⁵.
4. Postępowanie hybrydowe⁶.

W tym miejscu brak jest możliwości dokładnego omówienia tematu, dlatego poniżej zaprezentowane zostaną wnioski z przeprowadzonych wcześniej badań dotyczących tego zagadnienia⁷.

Na podstawie ww. badań można postawić wniosek, że postępowanie antymonopolowe stanowi przykład procedury administracyjnej szczególnej. Skoro istotą postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej

² Ze względu na ograniczone ramy artykułu poza sferą analizy jest kwestia możliwości i zakresu zastosowania w postępowaniu antymonopolowym w sprawach koncentracji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

³ I. Wiśniewska, *Polska ustawa antymonopolowa z 1990 r.*, PUG nr 8-9/1990, s. 129, czy T. Ławicki, [w:] C. Kosikowski, T. Ławicki (red.), *Ochrona prawna konkurencji i zwalczania praktyk monopolistycznych*, PWN, Warszawa 1994, s. 91-92.

⁴ R. Stankiewicz, *O istocie postępowania antymonopolowego*, „Studia Iuridica” nr 49/2008, s. 189, czy S. Gronowski, *Polskie prawo antymonopolowe (zarys wykładu)*, Wydawnictwo ZPP, Warszawa 1998, s. 290.

⁵ J. Broł, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2002, t. II, s. 220 i n., czy A.G. Harla, *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” nr 5-7/1991, s. 31.

⁶ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PIP z. 4/2002, s. 35.

⁷ M. Błachucki, *Charakter prawny postępowania antymonopolowego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Konia Limited, Wrocław 2009.

w drodze decyzji, to postępowanie antymonopolowe spełnia ten warunek. Sprawy antymonopolowe są sprawami administracyjnymi, Prezes UOKiK jest natomiast centralnym organem administracji rządowej i rozstrzyga sprawy w formie decyzji administracyjnej. Ramy postępowania administracyjnego stanowią optymalne rozwiązanie dla rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych. Charakter postępowania administracyjnego jest najlepiej dostosowany do celu, jakim ma służyć prawo antymonopolowe. Celem tym jest ochrona interesu publicznego poprzez zagwarantowanie istnienia wolnej konkurencji, na skutek niedopuszczenia do działań przedsiębiorców o charakterze antykonkurencyjnym. Właśnie ochrona interesu publicznego stanowi o wyrażeniu administracyjnym charakterze tego postępowania. Sąd Najwyższy podkreśla, że nie każde naruszenie prawa przez przedsiębiorcę uzasadnia wdrożenie postępowania o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Decyduje o tym naruszenie przez przedsiębiorcę w następstwie stosowania zabronionych praktyk monopolistycznych interesu publicznoprawnego⁸. Celem ustawodawstwa antymonopolowego nie jest bowiem ochrona indywidualnego interesu przedsiębiorcy⁹. Podkreśleniu realizacji celu ochrony interesu publicznego w tym postępowaniu służy także wyeliminowanie wnioskowego trybu wszczynania postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję¹⁰.

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, zgodnie z art. 83 ustawy antymonopolowej k.p.a., postępowanie to ma zastosowanie w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie i to właśnie k.p.a. wyznacza jego tryb. 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 ilość i zakres odstępstw od regulacji k.p.a. będzie determinowała 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 stoją

⁸ Wyrok SN z dnia 27 sierpnia 2003, I CKN 527/01, niepublikowany.

⁹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 2001 r., XVII Ama 2/01, Dz.Urz. UOKiK 2002, nr 1, poz. 47.

¹⁰ M. Sieradzka, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów - cz. II*, „Monitor Prawniczy” nr 1/2008, s. 30.

w sprzeczności z administracyjnym charakterem postępowania antymonopolowego.

3. Akty normatywne Rady Europy

Rada Europy została założona 5 maja 1949 r. i jest obecnie najstarszą organizacją polityczną w Europie skupiającą 47 państw. Powstała, aby chronić prawa człowieka, bronić demokracji parlamentarnej i rządów prawa oraz rozwijać porozumienia o zasięgu europejskim w celu ujednolicenia praktyki społecznej i prawnej poszczególnych państw europejskich. Obecnie Rada Europy stara się być ostoją demokracji i strażnikiem praw człowieka w postkomunistycznych oraz demokratycznych państwach Europy¹¹. Dorobek prawny Rady Europy jest związany przede wszystkim z podpisaną w dniu 4 listopada 1950 r. Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹², zwaną dalej „Europejską Konwencją Praw Człowieka” lub „EKPCz”, której oddziaływanie na systemy prawne krajów członkowskich Rady trudno jest przecenić. Konwencja ta została przez Polskę podpisana 26 listopada 1991 r., a następnie ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. Ponadto na forum Rady Europy przyjmowane są porozumienia lub konwencje europejskie dotyczące zagadnień rozciągających się od praw człowieka do walki ze zorganizowaną przestępczością, od zapobiegania torturom do ochrony danych i współpracy kulturalnej. Państwa członkowskie Rady, często także państwa trzecie mogą przystępować do tych traktatów, które po osiągnięciu określonej liczby ratyfikacji stają się prawnie wiążące dla państw sygnatariuszy. Ponadto w ramach Rady Europy przyjmowane są zalecenia (rekomendacje) oraz rezolucje dla rządów krajowych, zawierające wytyczne polityki wobec takich kwestii, jak m.in.: zagadnienia prawne, zdrowie, edukacja, kultura i sport.

W odniesieniu do postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie w jakim mogłyby mieć zastosowanie do postępowania antymonopolowego w sprawach z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców, na forum Rady Europy zostały przyjęte następujące konwencje i porozumienia¹³:

¹¹ http://www.coe.int/t/pl/Com/about_coe/ (30/11/09).

¹² Dz.U. z 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹³ Informacja na podstawie oficjalnej strony internetowej Rady Europy http://www.coe.int/t/e/legalaffairs/legal_co-operation/administrative%20lawnd_justice/Texts_&-Documents/1_Adopted_texts_CJ-DA%20E.asp#TopOfPage (30/11/09). Na tej stronie dostępne są wszystkie teksty powoływanych aktów Rady Europy. Nazwy wszystkich traktatów i zaleceń podawane są w ich języku oryginalnym, tj. języku angielskim.

- 1) *European Convention for the Calculation of Time Limits* [CETS N°076];
- 2) *European Agreement on the Transmission of Application for Legal Aid* [CETS N°092];
- 3) *European Convention on the service abroad of documents relating to administrative matters* [CETS N°094];
- 4) *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters* [CETS N°100].

Spośród wskazanych konwencji i porozumień Polska jest stroną jedynie drugiego z nich, który podpisała 10 września 1996 r., a następnie ratyfikowała 18 marca 1997 r.¹⁴ Praktyczna użyteczność tej konwencji w postępowaniu antymonopolowym jest żadna, gdyż w podstawowym zakresie odnosi się ona do Ministerstwa Sprawiedliwości, które zajmuje się przekazywaniem wniosków o udzielenie pomocy prawnej.

W odniesieniu do postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie w jakim mogłyby mieć zastosowanie do postępowania antymonopolowego w sprawach z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców, na forum Rady Europy zostały przyjęte następujące rezolucje i zalecenia (rekomendacje):

- 1) *Resolution (76)5 on Legal Aid in Civil, Commercial and Administrative Matters*;
- 2) *Resolution (77)31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*;
- 3) *Resolution (78)8 on Legal Aid and Advice*;
- 4) *Recommendation No R(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities*;
- 5) *Recommendation No R(81)7 on Measures Facilitating Access to Justice*;
- 6) *Recommendation No R(81)19 on the Access to Information Held by Public Authorities*;
- 7) *Recommendation No R(84)15 Relating to Public Liability*;
- 8) *Recommendation No R(87)16 on Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons*;
- 9) *Recommendation No R(89)8 on Provisional Court Protection in Administrative Matters*;
- 10) *Recommendation No R(91)1 on Administrative Sanctions*;
- 11) *Recommendation No R(91)10 on the Communication to Third Parties of Personal Data Held by Public Bodies*;

¹⁴ Zgodnie z informacją zawartą na stronie <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=092&CM=8&DF=5/19/2006&CL=ENG> (30/11/09).

- 12) *Recommendation No R(93)7 on Privatisation of Public Undertakings and Activities;*
- 13) *Recommendation Rec(2001)9 on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties;*
- 14) *Recommendation Rec(2003)16 on the Execution of Administrative and Judicial Decisions in the Field of Administrative Law;*
- 15) *Recommendation Rec(2004)20 on Judicial Review of Administrative Acts;*

16) *Recommendation CM/Rec(2007)7 on Good Administration.*

Jak widać, dorobek Rady Europy w zakresie uchwalanych aktów normatywnych jest imponujący. Jednakże jego rzeczywiste znaczenie nie jest już tak istotne. O ile EKPCz stanowi zbiór bezwzględnie wiążących norm i oddziałuje bezpośrednio i w widoczny sposób na normy procesowe, o tyle wpływ rekomendacji i rezolucji jest o wiele trudniejszy do uchwycenia. Szczególnie jest to widoczne w odniesieniu do wyspecjalizowanych działów prawa, takich jak prawo antymonopolowe.

4. Charakter prawny aktów normatywnych Rady Europy w prawie polskim

We wcześniejszych akapitach wskazano, jak rozległy i zróżnicowany jest dorobek prawny Rady Europy w dziedzinie prawa administracyjnego. Próbuując wskazać, jakie znaczenie dla polskiego postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli łączenia przedsiębiorców mają omawiane standardy europejskie, należy wcześniej rozważyć, jaki jest ich charakter prawny i miejsce w polskim porządku prawnym. W odniesieniu do porozumień i konwencji Rady Europy należy podkreślić, że są to wielostronne umowy międzynarodowe, które po podpisaniu i ratyfikacji przez Polskę stają się częścią krajowego porządku prawnego¹⁵. Charakter prawny rezolucji i zaleceń (rekomendacji) Komitetu Ministrów Rady Europy jest bardziej złożony, ponieważ należą one do europejskiego *soft law* i, nie narzucając żadnych rozwiązań, zachęcają państwa członkowskie Rady Europy do inspirowania i kierowania się nimi w praktyce¹⁶. Oznacza to, że choć nie tworzą one bezwzględnie obowiązujących norm prawnych, to ich znaczenie polega na wyznaczeniu kontekstu interpretacyjnego przy stosowaniu prawa krajowego. W orzecznictwie sądów polskich wielokrotnie znajdujemy odwołania do rezolucji i zaleceń Rady

¹⁵ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 184.

¹⁶ J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS” nr 49/1993, s. 94.

Europy¹⁷. Znaczenie *soft law* Rady Europy dla procesu stosowania prawa najlepiej ujął Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że nie ulega też wątpliwości, iż odwoływanie się w orzecznictwie sądów polskich do tego typu zaleceń i rezolucji jest nie tylko dopuszczalne, ale i konieczne. Nie można bowiem w drodze wykładni prawa przez sądy polskie doprowadzać do sytuacji, w której jedyną formą ochrony praw obywateli będzie uruchamianie przez nich postępowań np. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu¹⁸. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy wskazując, że należy ze wszystkich względów dokładać starań o zgodność polskiej praktyki administracyjnej i sądowej z zaleceniami organów Rady Europy i orzecznictwa europejskiego w dziedzinie praw człowieka¹⁹.

5. Postępowanie administracyjne i antymonopolowe jako sprawiedliwe procedury

Polskie postępowanie administracyjne było przedmiotem analizy pod kątem zgodności ze standardami europejskimi. Z uwagi na charakter i przedmiot niniejszej pracy oraz fakt, że żaden z dokumentów Rady Europy nie jest bezpośrednio poświęcony procedurze antymonopolowej, samodzielne przeprowadzenie takiego badania wydaje się niecelowe i wykraczające poza ramy pracy. Z tego też powodu warto odwołać się do ustalonych doktryny²⁰. Spośród aktów Rady Europy dotyczących zasad postępowania administracyjnego szczególne znaczenie mają zasady sprawiedliwej procedury sformułowane w Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony jednostek w odniesieniu do aktów organów administracji²¹. Podkreśla się, że standardy sformułowane w tej rezolucji będą miały szczególne znaczenie dla postępowań wyłączonych spod k.p.a.²² W załączniku do rezolucji wskazano pięć podstawowych zasad sprawiedliwej procedury administracyjnej:

¹⁷ Przykładowo zob. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 1997, III SA 760/97, niepublikowany, czy wyrok NSA z dnia 30 maja 2000 r., V SA 2568/99, ONSA 2001, nr 3, poz. 131.

¹⁸ Uchwała NSA z dnia 17 czerwca 1997 r., FPS 1/97, OSP 1997, nr 10, poz. 195.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 75/94, OSNAPiUS 1995, nr 9, poz. 106.

²⁰ Zob. literaturę cytowaną poniżej.

²¹ Ang. *Resolution (77)31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities.*

²² M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP z. 11/1999, s. 21.

- 1) Prawo do wysłuchania (ang. *Right to be heard*) – w każdym stadium postępowania należy zapewnić stronie możliwość przedstawienia swojego stanowiska oraz powołania nowych dowodów;
- 2) Prawo dostępu do informacji (ang. *Access to information*) – strona winna mieć dostęp do wszystkich czynników (ang. *factors*) na podstawie których będzie wydana decyzja administracyjna;
- 3) Prawo do pomocy prawnej i reprezentacji (ang. *Assistance and representation*) – strona może być reprezentowana przez pełnomocnika i korzystać z każdej dostępnej formy pomocy w trakcie postępowania;
- 4) Prawo do uzasadnienia decyzji (ang. *Statement of reasons*) – strona ma prawo do uzasadnienia każdej decyzji administracyjnej, która wkracza w jej prawa lub nakłada na nią obowiązki;
- 5) Prawo do środków prawnych (ang. *Indication of remedies*) – strona ma prawo do informacji oraz skorzystania z przysługujących jej środków prawnych przeciwko każdej decyzji administracyjnej, która wkracza w jej prawa lub nakłada na nią obowiązki.

Odnosząc się do wskazanych zasad sprawiedliwej procedury, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że polska procedura administracyjna w swoim obecnym kształcie urzeczywistnia podstawowe zasady postępowania, uznawane za standardy europejskie. Co więcej, podkreśla się, że rozwiązania przyjęte w k.p.a. zapewniają wyższy poziom ochrony stron niż ten, który wynika z wymagań wyznaczonych przez standardy europejskie²³. Podobną ocenę można także sformułować pod adresem polskiego postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli łączenia przedsiębiorców, które realizuje wszystkie zasady sprawiedliwej procedury wskazanej wcześniej. Wskazuje się jednak, że unormowania zawarte w k.p.a. wymagają pewnych uzupełnień i korekt w postaci: 1) wypracowania nowej formuły współuczestnictwa, 2) przywrócenia instytucji uczestnika postępowania, oraz 3) rozszerzenia uregulowania dotyczącego organów kolegialnych²⁴. Ponadto podkreśla się, że w świetle omawianych standardów europejskich pożądanym byłoby wprowadzenie do k.p.a.: 4) przepisów dotyczących wydawania aktów generalnych, 5) regulacji postępowania partycypacyjnych z udziałem większej liczby podmiotów, w tym osób nieposiadających interesu prawnego w postępowaniu, czy też 6) uregulowanie zawierania umów publiczno-prawnych²⁵.

²³ A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” nr 1/1999, s. 71.

²⁴ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, s. 296.

²⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 87 i n.

Analizując te ustalenia należy wskazać, że formułowane na podstawie standardów europejskich pod adresem administracyjnego postępowania juriesdykcyjnego postulaty są w znacznym stopniu aktualne dla regulacji polskiego postępowania antymonopolowego w sprawach z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców oraz zbieżne z wnioskami płynącymi z niniejszej pracy. Uprzedzając w niewielkim stopniu tok rozważań, można wskazać, że w tworzonym modelu postępowania należy: 1) uregulować kwestię konsolidacji spraw koncentracyjnych w przypadku rozpatrywania koncentracji równoległych, 2) przywrócić instytucję podmiotu zainteresowanego oraz zachęcić uczestników rynku do aktywnego uczestnictwa w postępowaniach antymonopolowych i przedstawiania swoich stanowisk odnośnie do badanych koncentracji, 3) zmienić sposób wydawania decyzji warunkowych, poprzez uzupełnienie jej o zawieranie umowy publicznoprawnej.

6. Konwencje Rady Europy – uwagi *de lege ferenda*

Podsumowując rozważania poświęcone wpływowi dorobku prawnego Rady Europy na postępowanie antymonopolowe z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców, warto wskazać na wciąż niewykorzystane możliwości w tym zakresie. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dużą rolę, jaką mogłyby odegrać dla współpracy pomiędzy organami antymonopolowymi trzy akty normatywne przyjęte na forum Rady Europy²⁶. Są to: Europejska Konwencja o doreczaniu za granicę dokumentów związanych ze sprawami administracyjnymi²⁷, Europejska Konwencja w sprawie pozyskiwania z zagranicy informacji i dowodów w sprawach administracyjnych²⁸ i Rekomendacja Komitetu Ministrów w sprawie wykonywania decyzji administracyjnych oraz wyroków sądowych w zakresie prawa administracyjnego²⁹. Niestety, jak wskazano w rozdziale II, Polska nie jest stroną wspomnianych konwencji europejskich, zaś w odniesieniu do wymienionej rekomendacji można mówić

²⁶ O. Jansen, *The systems of international cooperation in administrative and criminal matters in relation to Regulation EC 1/2003*, [w:] G. Dannecker, O. Jansen (red.), *Competition law sanctioning in the European Union. The EU-law influence on the national law systems of sanctions in the European area*, Kluwer Law International, The Hague 2004, s. 264.

²⁷ Ang. *European Convention on the service abroad of documents relating to administrative matters* [CETS N°094].

²⁸ Ang. *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters* [CETS N°100].

²⁹ Ang. *Recommendation Rec(2003)16 on the Execution of Administrative and Judicial Decisions in the Field of Administrative Law*.

w ogóle o niewykorzystanej szansie na stworzenie dodatkowych ram współpracy międzynarodowej pomiędzy organami administracji publicznej. Mimo to, z uwagi na przedmiot i potencjalny zakres zastosowania wszystkich trzech aktów, zostaną wskazane ich najważniejsze zasady.

W praktyce organu antymonopolowego zdarzają się sytuacje, kiedy siedziba przedsiębiorcy znajduje się poza terytorium RP. Po nowelizacji z końca 2010 r. k.p.a. reguluje doręczenia zagraniczne analogicznie do k.p.c., co pozwoli uniknąć negatywnych procesowych skutków braku doręczeń. Jednakże mimo to Prezes UOKiK nie dysponuje instrumentalnymi prawnymi zapewnieniami efektywności takich doręczeń, a w przypadku badań rynku liczy się przede wszystkim doręczenie, a nie procesowe uznanie skuteczności doręczenia złożonego do akt sprawy. Tej ostatniej kwestii dotyczy Europejska Konwencja o doręczaniu za granicę dokumentów związanych ze sprawami administracyjnymi i ma służyć wzajemnej pomocy pomiędzy państwami w zakresie doręczeń na ich terytorium. Skuteczność doręczeń dokumentów urzędowych ma kluczowe znaczenie dla prawidłowości przebiegu każdego procesu, w szczególności w odniesieniu do zagwarantowania prawa czynnego udziału stronie postępowania. Jednakże doręczanie pism poza granicami państwa rodzic może wiele problemów. Opisywana Konwencja ma utatwić dokonywanie takich doręczeń. Każde z państw-stron Konwencji wyznacza jeden organ administracji publicznej odpowiedzialny za doręczenie pism pochodzących od innego państwa na swoim terytorium oraz wysyłanie pism za granicę. Doręczenie winno nastąpić w formie właściwej dla państwa wysyłającego, chyba że prawo kraju doręczenia takiej formy nie przewiduje. Zasadniczo doręczone dokumenty nie muszą być tłumaczone, jednakże w sytuacji, gdy adresat nie zna języka kraju wysyłającego, nie może być obciążony negatywnymi konsekwencjami doręczenia.

Druga z konwencji – Europejska Konwencja w sprawie pozyskiwania z zagranicy informacji i dowodów w sprawach administracyjnych dotyczy czynności dowodowych dokonywanych poza granicami państwa. Prowadzenie czynności procesowych poza granicami RP stwarza wiele problemów organowi antymonopolowemu. W szczególności dotyczy to kwestii dostępności do informacji znajdujących się poza Polską oraz dobrowolności współpracy zagranicznych przedsiębiorców³⁰. Omawiana Konwencja przewiduje, że państwa – strony Konwencji – będą sobie wzajemnie udzielać informacji na temat obowiązujących u nich przepisów prawnych, regulacji oraz zwyczajów. Co więcej, udostępnianiu podlegają mogą potwierdzone kopie całości lub części dokumentów ad-

³⁰ Prezes UOKiK nie ma możliwości stosowania przymusu administracyjnego poza granicami RP.

ministracyjnych znajdujących się w ich posiadaniu. Ponadto, na prośbę państwa obcego, państwo, do którego kierowana jest prośba, może prze prowadzić zlecone czynności dowodowe, z zastrzeżeniem, że nie może wykonywać w tym celu przymusu administracyjnego, chyba że prawo krajowe stanowi inaczej.

Ostatni z omawianych dokumentów to Rekomendacja Komitetu Ministrów w sprawie wykonywania decyzji administracyjnych oraz wyroków sądowych w zakresie prawa administracyjnego. W swoim pierwotnym kształcie zawierała ona wskazania w zakresie wzajemnego uznawania decyzji administracyjnych oraz ich przymusowego wykonania na terenie państwa obcego³¹. Niestety, w swoim ostatecznym kształcie nie zawiera ona odpowiednich norm, zawężając swój zakres zastosowania jedynie do krajowych procedur egzekucyjnych wszczynanych na podstawie krajowych tytułów wykonawczych.

Zakończenie

Postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji jest procedurą administracyjną szczegółową. Jak wykazała przeprowadzona analiza, spełnia ona wymogi stawiane sprawiedliwej procedurze. Nie wyklucza to zmian i uzupełnień, które są konieczne wobec dynamizmu procesów koncentracyjnych i konieczności dostosowywania rozwiązań proceduralnych do przedmiotu regulacji. Ważną inspiracją doskonalenia rozwiązań procesowych stanowią także akty organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy. Choć charakter prawny aktów normatywnych tej organizacji jest różny, to niewątpliwie wpływają one na interpretację przepisów krajowych. Z przedstawionych rozważań wynika także, że wciąż istnieją niewykorzystane konwencje Rady Europy, które mogłyby poprawić funkcjonowanie polskiej procedury administracyjnej i antymonopolowej. Pozostaje mieć nadzieję, że ta możliwość zostanie dostrzeżona i wykorzystana przez polskie władze.

h u m a r y

Polish merger control procedure in the light of soft law adopted by the Council of Europe

Antimonopoly procedure is of administrative character. Undertaken research aimed at analyzing antimonopoly procedure in the light of soft law acts

³¹ O. Jansen, *op. cit.*, s. 270.

(recommendations and resolutions) adopted by the council of Europe. The article proves that antimonopoly proceedings fulfill conditions of fair trial. However, there exist room for amendment and improvement of said procedure. Dynamics of mergers in the contemporary economy induces constant changes of relevant legal provisions, including merger control rules. Important inspirations for those changes are acts adopted by the Council of Europe. They are example of widely accepted and recognized rules of procedure. Although legal status of soft law acts of the Council of Europe is unclear they still may play important role in the interpretation of the national provisions, including those on merger control.

Literatura

- Blachucki M., *Charakter prawny postępowania antymonopolowego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Blachucki M., *Development of EC antitrust procedure and harmonisation of Polish antimonopoly procedure*, „Economic Papers” nr 39/2005.
- Gronowski S., *Polskie prawo antymonopolowe (zarys wykładu)*, Wydawnictwo ZPP, Warszawa 1998.
- Harla A.G., *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” nr 5-7/1991.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Jansen O., *The systems of international cooperation in administrative and criminal matters in relation to Regulation EC 1/2003*, [w:] G. Dannecker, O. Jansen (red.), *Competition law sanctioning in the European Union. The EU-law influence on the national law systems of sanctions in the European area*, Kluwer Law International, The Hague 2004.
- Jąskowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, PIP z. 11/1999.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PIP z. 4/2002.
- Ławicki T., [w:] C. Kosikowski, T. Ławicki (red.), *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, PWN, Warszawa 1994.
- Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS” nr 49/1993.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2002, t. II.
- Sieradzka M., *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – cz. II*, „Monitor Prawniczy” nr 1/2008.
- Skóra A., *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przebieg Prawa Europejskiego” nr 1/1999.
- Stankiewicz R., *O istocie postępowania antymonopolowego*, „Studia Iuridica” nr 49/2008.
- Wisniewska I., *Polska ustawa antymonopolowa z 1990 r.*, PUG nr 8-9/1990.

Główne kierunki rozwoju opodatkowania nieruchomości – wybrane zagadnienia

1. Wprowadzenie

Opodatkowanie majątku to jedno ze źródeł dochodów każdego współczesnego państwa. Konstrukcje podatków (lub innych danin publicznych), które mają te dochody zapewnić, potrafią się od siebie znacząco różnić, zarówno w zakresie podstawy opodatkowania, stawki podatku, przedmiocie i podmiocie podatku, o systemie ulg, zwolnień i wyłączeń podatkowych nie wspominając. Podstawowym przedmiotem opodatkowania w podatkach majątkowych jest oczywiście nieruchomości, jako rzecz, której występowanie zawsze można łatwo ustalić i która przynajmniej w założeniu stanowi względnie spory majątek dający się wyrazić w pieniądzu lub innym prawnym środku płatniczym. Wbrew pozorom opodatkowanie nieruchomości jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym i każda konstrukcja daniny publicznej, mająca za przedmiot nieruchomości, powinna być precyzyjna i w miarę możliwości jednoznaczna.

Niniejsza publikacja ma dotyczyć wybranych aspektów rozwoju opodatkowania nieruchomości w Polsce. Temat ten jest niezwykle szeroki i na tyle różnorodny, że nie jest możliwe, aby poruszyć wszystkie ważne dla wybranego zagadnienia wątki. Dlatego publikacja ta ma na celu skrótowne przedstawienie istniejącego w Polsce stanu prawnego, dotyczącego opodatkowania nieruchomości oraz zasugerowania chyba najbardziej pożądanego i racjonalnego kierunku, w którym powinna podążać jego ewolucja. Ewolucja ta jest coraz bardziej potrzebna, gdyż polski system opodatkowania nieruchomości, niestety, zatrzymał się na

KIERUNKI ROZWOJU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Prace Członków i Przyjaciół
na 5-lecie Koła Naukowego
Prawa Administracyjnego
na Uniwersytecie Warszawskim

Redakcja naukowa
Rafał Stankiewicz

Recenzenci
Prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski
Dr Filip Elzanowski

Projekt okładki i stron tytułowych
Zbigniew Karaszewski

Redaktor prowadzący
Szymon Morawski

Redakcja
Danuta Wojcieszak

Redakcja techniczna
Zofia Kosińska

Korekta
Monika Michniewicz

Skład i łamanie
Logoscript Sp. z o.o.

Publikacja została dofinansowana ze środków Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego przyznanych przez Radę Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz przez Radę Konsultacyjną ds. Studenckiego Ruchu Naukowego UW



© Copyright by Authors & Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011

ISBN 978-83-235-0962-2

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4

<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl

Dział Handlowy WUW: tel. (0 48 22) 55-31-333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl

Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/kstegarnia>

Wydanie I

Druk i oprawa: Fabryka Druku Sp. z o.o.

Spis treści

Rafał Stankiewicz – Od Redaktora	7
Mateusz Błachucki – Postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji w świetle aktów normatywnych Rady Europy	9
Jakub Chowaniec – Główne kierunki rozwoju opodatkowania nieruchomości – wybrane zagadnienia	21
Fabian Elzanowski – Wpis dzieła sztuki do rejestru zabytków jako administracyjno-prawne ograniczenie prawa własności. Stan obecny, stan postulowany	39
Aleksander Jakubowski – Ewolucja orzecznictwa i ustawodawstwa w sprawach studentów i doktorantów	51
Małgorzata Kowalewska – Kilka uwag na temat obowiązku sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej dla nieruchomości	71
Andrzej Kraczkowski – Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Przełom czy droga donikąd?	82
Szymon Łajszczak – Rozwój procedur administracyjnych na tle standardów funkcjonowania władzy publicznej	98
Wojciech Ługowski – Wybrane prawne aspekty przyłącza energetycznego po nowelizacji	110
Michał Okoń – Fundusze w aparacie administracyjnym państwa	122
Mirosław Pawełczyk, Rafał Stankiewicz – Udzielanie niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	140