

Pozycja procesowa innych niż strona uczestników postępowania antymonopolowego

Mateusz Błachucki

§ 1. Wprowadzenie

Postępowanie antymonopolowe, prowadzone przez Prezesa UOKiK, jest regulowane przepisami ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹. Postępowanie to przeszło ewolucję² od momentu uregulowania go po raz pierwszy w ustawie z 24.2.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym³. Postępowanie antymonopolowe to szczególne postępowanie administracyjne⁴, co przejawia się także w regulacji procesowej sytuacji prawnej uczestników tego postępowania. O ile pozycja strony była analizowana w doktrynie⁵, to brak jest omówienia pozycji procesowej pozostałych uczestników postępowania. Analiza dokonywana w niniejszym artykule ograniczona jest do uczestników, których prawa i obowiązki wynikają lub wynikały bezpośrednio z ustawy antymonopolowej bądź w toku postępowania administracyjnego. Z tego powodu poza zakresem zainteresowania znalazła się analiza uprawnień Komisji Europejskiej. Na koniec uwag wstępnych należy wskazać, że postępowanie antymonopolowe stanowi ramy procesowe do rozpatrywania dwóch podstawowych rodzajów spraw antymonopolowych, tj. spraw z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz spraw z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorstw.

¹ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

² Na temat rozwoju postępowania antymonopolowego zob. J. Borkowski, Od procedury zwalczania praktyk monopolistycznych do postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, [w:] W. Czaplinski (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2006.

³ Dz.U. Nr 14, poz. 88 ze zm.

⁴ Tak R. Janusz, T. Skoczny, Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne, [w:] J. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, M. Smitga (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka, Kraków 2001, s. 274.

⁵ Z. Kmiecik, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej, PiP 2002, z. 4, s. 31.

Sprawy te nie są jednorodne, co przekłada się także na pewne różnice proceduralne. Jednakże różnice te nie mają charakteru zasadniczego i pozwalają na łączną analizę pozycji prawnej podmiotów uczestniczących w czynnościach procesowych w procedurze antymonopolowej.

§ 2. Podmiot zainteresowany

Jedną ze swobodnych cech postępowania antymonopolowego był udział w nim podmiotów zainteresowanych. Ustawa antymonopolowa z 2000 r.⁶ wprowadzała jako dodatkową kategorię uczestników postępowania antymonopolowych – kategorię podmiotu zainteresowanego. Koncepcja podmiotu zainteresowanego nawiązywała pozornie do instytucji znanej przedwojennej doktrynie postępowania administracyjnego⁷. Używając tego samego pojęcia ustawodawca pozostawił nauce do rozwiązania problem, czy tożsamość nazw oznaczała tożsamość instytucji. Analiza dowiodła, że zbieżność nazw okazała się pozorna, co wynikało z zupełnie odmiennego zdefiniowania pojęcia „podmiotu zainteresowanego” w ustawie z 2000 r. i rozporządzeniu Prezydenta RP z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸. Zgodnie bowiem z art. 87 ustawy z 2000 r. w postępowaniu antymonopolowym, w sprawach praktyk antykonkurencyjnych, Prezes UOKiK mógł dopuścić do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego: 1) przedsiębiorcę, który uprawdopodobni, że został uszkodzony na skutek działań stanowiących naruszenie przepisów ustawy,

2) stronę umowy, której dotyczy postępowanie,

3) inny podmiot, który wystąpi z wnioskiem i wykaże swój interes prawny lub którego dopuszczenie do udziału w postępowaniu przyczyni się do wyjaśnienia sprawy.

W postępowaniach antymonopolowych w sprawach z zakresu kontroli koncentracji Prezes UOKiK mógł dopuścić do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego:

- 1) przedsiębiorcę, nad którym inny przedsiębiorca przejmuje kontrolę,
- 2) podmiot zbywający akcje lub udziały,
- 3) podmiot zbywający majątek,
- 4) konkurenta przedsiębiorcy zaangażowanego w koncentrację,

⁶ Ustawa z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.).

⁷ Więcej W. Działowicz, Zagadnienie „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym, [w:] J. Łętowski, J.P. Pruszyński (red.), Prawo, administracja, gospodarka. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Ludwika Bara, Warszawa 1983.

⁸ Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm. Artykuł 9 rozporządzenia stanowił, że osobą zainteresowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjeż interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy.

4) inny podmiot, który wystąpi z wnioskiem i wykaże swój interes prawny.

Należy podkreślić, że uregulowanie instytucji podmiotu zainteresowanego w postępowaniu antymonopolowym w sprawach antykonkurencyjnych praktyk oraz postępowania w sprawach z zakresu kontroli koncentracji różniło się częściowo. Pierwsze różnice dotyczyły kwestii dopuszczenia podmiotu do udziału w postępowaniu. W pierwszym rodzaju postępowania dopuszczenie lub odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego następowało w drodze sądownego postanowienia. Natomiast w sprawach koncentracji Prezes UOKiK wydawał niezaskarżalne postanowienie jedynie w przedmiocie dopuszczenia do postępowania. Problem odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu nie został uregulowany. Druga część różnic dotyczyła odmienności w prawach podmiotów zainteresowanych. W obu rodzajach postępowania podmiot zainteresowany miał prawo do składania dokumentów i wyjaśnień co do okoliczności sprawy oraz prawo do informacji o sposobie załatwienia sprawy. Podmiotowi temu nie przysługiwało prawo do wniesienia odwołania lub zażalenia. Natomiast jedynie w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję podmiot zainteresowany miał prawo wglądu do akt w zakresie, w jakim jest to konieczne do ochrony jego praw, i jeśli nie naruszało to tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Takie różnicowanie, choć może nie do końca spójne systemowo, miało swoje uzasadnienie w różnym typie spraw rozstrzyganych w tych postępowaniach.

W obecnie obowiązującej ustawie antymonopolowej nie ma analogicznego uregulowania. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego braku. Nie zawiera go uzasadnienie projektu ustawy⁹. Nie można więc zrekonstruować celów, którymi kierował się ustawodawca eliminując instytucję podmiotu zainteresowanego z ustawy antymonopolowej. Pośrednio można przypuszczać, wnioskując ze sposobu uzasadnienia wyeliminowania trybu wnioskowanego wszczynania postępowania antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, że ustawodawcy chodziło o zmniejszenie liczby spraw incydentalnych rozstrzyganych przez organ antymonopolowy w trakcie postępowania (np. w przedmiocie dopuszczenia do postępowania w charakterze podmiotu zainteresowanego lub w przedmiocie ograniczenia prawa wglądu do akt postępowania), a co za tym idzie – zmniejszenie liczby zażeń i generalne skrócenie czasu trwania postępowania antymonopolowych. Moim zdaniem argumenty te są zbyt słabe, aby mogły wytrzymać krytykę.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 26.10.2006 r. (Druk Sejmowy Nr 1110).

Ekonomika, czyli szybkość postępowania nie może stanowić argumentu przeważającego, w sytuacji, w której inne wartości (zasady prawdy materialnej czy prawa do obrony) przemawiają za odmiennym rozwiązaniem. Niewątpliwym jest fakt, że likwidacja instytucji podmiotu zainteresowanego przyczyni się do zmniejszenia transparentności postępowania antymonopolowego, ponieważ tylko strona będzie mogła aktywnie uczestniczyć w postępowaniu. Wynika to z istotnego sformalizowania postępowania antymonopolowego oraz ograniczonego kręgu podmiotów mogących być stroną tego postępowania. Argument ten zyskuje szczególnie na znaczeniu w kontekście rezygnacji z trybu wnioskowego wszczynania postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Ponadto usunięcie omawianej instytucji pogorszy sytuację przedsiębiorców poszkodowanych działaniami naruszającymi ustawę antymonopolową. Nie mają oni bowiem obecnie praktycznie żadnego wpływu na bieg postępowania antymonopolowego. Nawet bowiem ich ograniczona obecność w toku postępowania antymonopolowego, przejawiająca się możliwością dostępu do akt sprawy i składania wyjaśnień oraz wniosków dowodowych, miała istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady prawdy materialnej w postępowaniu i pośrednio służyła zabezpieczeniu ich interesów¹⁰. Paradoksalnie może to też prowadzić do wydłużenia postępowania czy szerzej – do wydłużenia rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy z uwagi na brak należytego wyjaśnienia sprawy i możliwości zgłaszania nowych środków dowodowych przez podmioty zainteresowane.

Zastanawiające jest także, że rezygnacja z instytucji podmiotu zainteresowanego dotyczy postępowań antymonopolowych zarówno w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, jak i w sprawach koncentracji przedsiębiorców. Jest to niewątpliwie zmiana konsekwentna i rozwiązywanie spójne systemowo, jednak w odniesieniu do postępowań w sprawach koncentracji argumenty krytyczne przytoczone wcześniej zyskują jeszcze na mocy. Instytucja podmiotu zainteresowanego stała się trwałym elementem postępowania antymonopolowego i udowodniła swoją przydatność w praktyce, dlatego jej wyeliminowanie, bez podania żadnego uzasadnienia, należy uznać za błędne i nieuzasadnione.

¹⁰ Służyć mogła jedynie pośrednio, albowiem, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądu antymonopolowego, postępowania antymonopolowe były wszczynane w celu ochrony interesu publicznego, a nie indywidualnego interesu przedsiębiorców.

§ 3. Podmioty na prawach strony (prokurator, RPO, organizacja społeczna)

Kwestią kontrowersyjną wydawało się być, czy w postępowaniu antymonopolowym mogą brać podmioty na prawach strony. Kontrowersja ta wynikała z faktu, że ustawa antymonopolowa z 2000 r. wprowadzała zasadniczo zamknięty krąg podmiotów, które mogły uczestniczyć w postępowaniu antymonopolowym czy to w charakterze strony, czy podmiotu zainteresowanego. Obecnie kontrowersja ta należy do przeszłości. W postępowaniu administracyjnym podmiotami na prawach strony mogą być prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna. Należy podkreślić, że ich sytuacja procesowa jako podmiotów na prawach strony jest do pewnego stopnia zblizona, choć Rzecznik Praw Obywatelskich i prokurator korzystają z pewnych dodatkowych uprawnień, co jest uzasadnione ich powołaniem i zakresem właściwości. Podmioty na prawach strony posiadają wszystkie procesowe uprawnienia strony. Nie przysługują im jednak te uprawnienia, które bezpośrednio ingerują w sferę praw i obowiązków materialnych strony. Z tego powodu np. nie mogą zawierać ugody czy wycofać wniosku o wszczęcie postępowania. Choć ich uprawnienia są podobne, to należy zaznaczyć, że przesłanki wystąpienia tych podmiotów w procesie w charakterze podmiotów na prawach strony są odmienne.

Zgodnie z art. 31 § 1 KPA organizacja społeczna może być dopuszczona do toczącego się postępowania jako podmiot na prawach strony, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Prokurator natomiast, na podstawie art. 182 KPA, może włączyć udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem¹¹. Zgodnie z art. 14 pkt 6 RPOU, Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosząc skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Warto podkreślić, że RPO bierze udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony, jeżeli okoliczności wskazują na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (art. 8 RPOU)¹². Chociaż pozycja procesowa w postępowaniu administracyjnym RPO i prokuratora jest podobna, to trzeba mieć na uwadze, że różnicą jest przesłanki wystąpienia każdego z tych podmiotów w postępowaniu antymonopolowym. Różnicę ich zadań podkreśla się w orzecznictwie sądowym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń: „Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z tych samych uprawnień co pro-

¹¹ Na temat roli prokuratora w postępowaniu administracyjnym zob. H. Starczewski, Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym, PiP 1980, z. 7.

¹² Na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym zob. W. Tarnis, Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym, PiP 1991, z. 1.

kurator, ale realizuje inne zadania i wskazanie w skardze na samo naruszenie prawa przedmiotowego nie będzie wystarczające, jeżeli nie towarzyszy temu wskazanie na naruszenie praw i wolności obywatelskich¹³.

Analiza przesłanek uczestnictwa wyżej wymienionych podmiotów w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotów na prawach strony prowadzi do wniosku, że w postępowaniu antymonopolowym zarówno organizacja społeczna, prokurator jak i RPO będą mogli brać udział w takim charakterze¹⁴. We wszystkich tych przypadkach Kodeks postępowania administracyjnego i ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowią samoistne podstawy prawne do takiego uczestnictwa. Jak wspomniano wcześniej kontrowersje budziła możliwość uczestnictwa w tym charakterze organizacji społecznych. Ustawa antymonopolowa z 2000 r. stwarzała im bowiem samoistne podstawy uczestnictwa albo w charakterze strony albo podmiotu zainteresowanego. Skoro dopuszczanie organizacji społecznych służyć ma przede wszystkim zwiększeniu kontroli czynności społecznych w postępowaniu administracyjnym i pełniejszej ochronie interesu publicznego, to cele te spełniały przepisy ustawy antymonopolowej z 2000 r. kreujące podstawę prawną uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniu antymonopolowym. W związku z tym, zgodnie z art. 80 ustawy z 2000 r., stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie było wyłączone, a więc organizacje społeczne nie mogły brać udziału w postępowaniu antymonopolowym na prawach strony. W obecnie obowiązującej ustawie antymonopolowej brak jest analogicznych przepisów co do możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu antymonopolowym w charakterze podmiotu strony. Dlatego też, skoro nie jest to sprawa uregulowana w ustawie, w zakresie tym stosować należy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵, które udział organizacji społecznych dozwalają. Należy ponadto zauważyć, że gdyby celem ustawodawcy było wyeliminowanie organizacji społecznych z udziału w postępowaniach antymonopolowych, winien był on wyłączyć tę możliwość wprost, tak jak ma to miejsce np. w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na budowę¹⁶.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na interesującą kwestię związaną z dostaniem do akt prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich. Uczestni-

¹³ Wyrok NSA z 1.7.1999 r., SA/Bk 208/99, OSP 2000, Nr 1, poz. 17.

¹⁴ Odmienne R. Janusz (Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie instytucji, procedur i sankcji antymonopolowych, [w:] P. Saganek, T. Skoczny (red.), Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 245), która nie widzi możliwości uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu antymonopolowym. Podkreślić trzeba, że pogląd ten był wypowiedziany jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej ustawy antymonopolowej z 2007 r.

¹⁵ Artykuł 83 OKiKU.

¹⁶ Zobacz art. 28 PrBudU, który stanowi, że przepis art. 31 KPA nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

zanim w postępowaniu antymonopolowym prokuratorem oraz RPO będą przysługiwały (bez żadnych ograniczeń) uprawnienia wynikające z art. 73 KPA. Ponadto Prezes UOKiK nie może ograniczyć im prawa wglądu do akt na podstawie art. 69 KPA.

§ 4. Biegły

Zgodnie z art. 54 i 59 OKiKU biegłym jest osoba (fizyczna lub prawna lub jednostka naukowa) posiadająca wiadomości specjalne. Jak wskazują te przepisy wiadomości muszą mieć charakter „specjalny”, czyli niedostępny dla organu. Nie mogą więc być ustalone na podstawie źródeł wiedzy powszechnie dostępnych, akt sprawy, a zwłaszcza – oświadczeń strony składanych w innym czasie¹⁷. W związku z powyższym należy jednoznacznie podkreślić, że wiadomości te nie mogą dotyczyć treści lub interpretacji przepisów prawa, te organ antymonopolowy bowiem ma obowiązek znać¹⁸.

Prezes UOKiK może zarządzić okazanie biegłemu akt sprawy (art. 56 OKiKU). Biegły uzyskuje dostęp do akt sprawy tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wydania przez niego opinii. Należy podkreślić, że biegły zobowiązany jest do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych tajemnic prawnie chronionych, do których uzyskał dostęp w trakcie wykonywania swojej funkcji. Biegły może być ustanowiony z urzędu lub na wniosek strony. Strona z własnej inicjatywy może także zlecić biegłemu stworzenie opinii. Jednakże taki biegły prywatny nie będzie mógł korzystać z uprawnień przewidzianych dla biegłego powołanego przez organ, gdyż uprawnienia tego drugiego w zakresie dostępu do akt wynikają z wydanego w tym przedmiocie postanowienia dowodowego. Prywatny biegły mógłby uzyskać dostęp do akt postępowania na podstawie uprawnień strony (np. strona może go ustanowić pełnomocnikiem). Należy podkreślić także, że tak sporządzona opinia biegłego prywatnego może mieć charakter dowodu z opinii biegłego, ale może być potraktowana jako oświadczenie strony lub jako inny środek dowodowy. Będzie to zależało od tego, w jakiej formie zostanie ona zaprezentowana przez stronę oraz co będzie jej przedmiotem. Na marginesie należy dodać, że nie można dyskwalifikować *a priori* opinii biegłego prywatnego. Jak wskazuje sąd administracyjny ewentualnej mocy dowodowej takiej ekspertyzy będzie decydować siła zarzutów w niej argumentów¹⁹. W związku z powyższym wątpliwości może budzić dość kategorię pogląd Sądu Ochrony Konkurencji i Konsument-

¹⁷ Wyrok NSA z 1.2.1982 r., I SA 2497/81, OSNPG 1982, Nr 12, s. 22.

¹⁸ Wyrok SN z 1.7.1998 r., I PKN 203/98, OSNAPiUS 1999, Nr 15, poz. 478. Jedynie odstępstwa mogą dotyczyć nieskodyfikowanego prawa zwyczajowego albo prawa obcego.

¹⁹ Wyrok NSA z 19.4.1993 r., III SA 2069/92, niepubl.

tów, że prywatne ekspertyzy sporządzone na zlecenie stron lub osób trzecich, przed lub w trakcie postępowania, nie stanowią dowodu w sprawie, a jedynie mogą być uznane za wyjaśnienia stanowiące poparcie, z uwzględnieniem wiadomości specjalnych, stanowiska strony²⁰.

§ 5. Organy regulacyjne

Swoistą cechą postępowania antymonopolowego jest to, że organy administracji publicznej mogą wystąpić w postępowaniu przed Prezesem UOKiK jako strony. Problematyką znajduje się jednak poza zakresem niniejszego opracowania. Należy wskazać, że jest to jednak sytuacja w dużej mierze wyjątkowa²¹ i rzadko kiedy organ antymonopolowy będzie kontrolował zachowania innych organów administracji publicznej. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że Prezes UOKiK nie ma kompetencji do kontroli decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Urzędu Transportu Kolejowego²². Kontrola ta nie może być ani bezpośrednia, ani pośrednia. Z tego powodu, jak podkreśla Sąd Antymonopolowy, stosowanie przez przedsiębiorstwo energetyczne taryfy zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nie uzasadnia postawienia temu przedsiębiorstwu zarzutu nadużycia pozycji dominującej²³.

Ustawa antymonopolowa przyznaje natomiast specjalne uprawnienia w zakresie częściowego dostępu do akt organom regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz gospodarki paliwami i energią. Organami tymi są odpowiednio: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej²⁴ oraz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki²⁵. Zastanawiający jest brak jeszcze jednego organu regulacyjnego, tj. Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego²⁶. Brak jest w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jakiegokolwiek wzmianki dylaczego akurat te organy regulacyjne zostały potraktowane w ten sposób. Można przyjąć, że puszczając je jedynie, że wynika to z dotychczasowej współpracy organu an-

²⁰ Wyrok SOKiK z 2.11.2005 r., XVII Ama 72/04, niepubl.

²¹ Poza może jednostkami samorządu terytorialnego, które dość często występują w postępowaniach antymonopolowych jako strony.

²² Wyrok Sądu Antymonopolowego z 15.5.2002 r., XVII Ama 95/01, niepubl.

²³ Wyroki Sądu Antymonopolowego z 20.5.2002 r., XVII Ama 93/01, Dz.Urz. UOKiK 2002, Nr 3-4, poz. 170 oraz z 19.6.2002 r., XVII Ama 96/01, Wok. 2004, Nr 1.

²⁴ Artykuł 4 ustawy z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiodifonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258 ze zm.).

²⁵ Artykuł 21 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.).

²⁶ Jest to organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego – art. 10 ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).

tymonopolowego akurat z tymi organami regulacyjnymi²⁷. Można jednak postuluować, aby przy okazji nowelizacji ustawy, uzupełnić art. 73 o Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Urzędu Regulacji Energetyki, zgodnie z art. 73 ust. 3 OKiKU, Prezes UOKiK udostępnia informację, w tym wyniki badań i analiz rynkowych, niezbędne w postępowaniach prowadzonych przez te organy. Udostępnieniu podlegają wszystkie niezbędne informacje z wyjątkiem informacji:

- f) co do których obowiązek zachowania poufności wynika z zobowiązań międzynarodowych, w szczególności informacji uzyskanych w toku postępowania wszczętych na podstawie art. 81 lub 82 TWE,
- g) uzyskanych od przedsiębiorcy w związku z zastosowaniem art. 109 OKiKU (program *leniency*).

Wyjątki te są jak najbardziej uzasadnione zarówno sposobem, jak i charakterem pozyskiwanych przez organ antymonopolowy informacji.

Należy podkreślić, że organy regulacyjne są obowiązane do ochrony uzyskanych informacji, a w szczególności informacje te nie mogą być wykorzystane w postępowaniach innych niż prowadzone przez organy regulacyjne. Przy wykorzystywaniu w trakcie postępowania wspomnianych informacji organy regulacyjne są obowiązane stosować przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczące obowiązków ochrony informacji przez pracowników oraz obowiązków ograniczenia prawa wglądu do akt, jeśli zaistnieją przesłanki z art. 69 OKiKU.

§ 6. Osoba trzecia

Brak jest ustawowej definicji osoby trzeciej. W związku z powyższym należy przyjąć, że osoby trzecie, to podmioty nienależące do żadnej z wymienionych wcześniej kategorii, ani nie będące organami administracji państwowej. Ustawa nie przyznaje im wielu praw w postępowaniu antymonopolowym. Najważniejszym ich uprawnieniem jest, wynikające z art. 50 ust. 3 OKiKU, prawo do składania oświadczeń. W doktrynie można spotkać się z tezą, że przepis ten stanowi transpozycję do polskiego postępowania antymonopolowego instytucji *amicus curiae* znanej w systemie *common law* oraz np. prawu wspólnotowemu²⁸. Wydaje się, że w tym kontekście nie ma potrzeby odwoływania się do pojęcia wypracowanego w systemie prawnym o zupełnie odmiennej filozofii i założeniach, szczególnie, że poza samą nazwą brak jest w opisywanym przypadku punktów

²⁷ Taka współpraca ma jednak także miejsce z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego – zob. art. 5 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

²⁸ M. Szwarc, A. Trela, *Amicus curiae* w postępowaniu antymonopolowym – <http://www.wsaiz.edu.pl/pl/251/251/>, s. 11.

wspólnych. Z tego powodu należy traktować środek z art. 50 ust. 3 jako jeden z dopuszczalnych środków dowodowych. Sądownictwo administracyjne podchodzi dość sceptycznie do wykorzystywania takich środków dowodowych. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „akceptowanie pisemnych informacji, uzyskanych od różnych podmiotów gospodarczych jako środka dowodowego w postępowaniu podatkowym jest niedopuszczalnym zastępowaniem nimi dowodu z zeznań świadka, dowodu z opinii biegłego lub dowodu z dokumentu i narusza przepisy art. 75 i art. 79 KPA – strona postępowania nie może zadawać udzielającemu informacji pytań, nie ma możliwości sprawdzenia jego kompetencji i wiarygodności informacji, itp., przez co istotnego ograniczenia doznaje prawo do obrony jej praw”²⁹. Wydaje się, że takie podejście ignoruje fakt, że strona ma w każdym stadium postępowania dowodowego prawo dostępu do akt oraz możliwości składania środków dowodowych oraz fakt, że organ administracji ma każdorazowo oceniać wiarygodność przedstawianych dowodów. Jednocześnie jednak uprawnieniu osoby trzeciej do składania oświadczeń nie towarzyszy prawo dostępu do akt postępowania. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny obywatel niebędący stroną postępowania administracyjnego nie ma prawa żądania udostępnienia mu akt (dokumentów) posiadanych przez organ administracyjny i dlatego skarga na bezczynność organu nie jest w tym zakresie dopuszczalna³⁰. W zakresie dostępu do akt osoby trzeciej mogą jedynie korzystać z uprawnień generalnych, przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

§ 7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania dają podstawę do stwierdzenia, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeks postępowania administracyjnego uzależniają pozycję procesową uczestnika postępowania antymonopolowego od charakteru, w jakim dany podmiot uczestniczy w postępowaniu. Taka regulacja jest, w swoim zamierzeniu, racjonalnym wyborem ustawodawcy, który ustanawia, że zakres uprawnień danego podmiotu jest pochodną jego interesu (faktycznego lub prawnego), jaki posiada on w toczącej się sprawie³¹. Do wejścia w życie ustawy antymonopolowej w postępowaniach przed Prezesem UOKiK mogły brać udział podmioty zainteresowane. Rezygnacja z tej instytucji, jako pochojna i nieprzemysłana,

²⁹ Wyrok NSA z 2.10.1999 r., I SA/Lu 1456/97, niepubl.

³⁰ Postanowienie NSA z 22.2.2001 r., II SAB 169/00, Wok. 2001, Nr 10.

³¹ Źródło różnicowania pozycji procesowej i zakresu uprawnień danego uczestnika postępowania tradycyjnie upatruje się w koncepcji tzw. triady *Bernatziaka*. Więcej na ten temat – M. *Zimmermann*, *Z rozważań nad postępowaniem jurydykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci K. Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 435–436.

może uzasadniony sprzeciw. Skutkiem tej zmiany jest ograniczenie jawności postępowania antymonopolowego. Warto podkreślić, że zasada jawności (tak już doznaje dalej idących ograniczeń w postępowaniu antymonopolowym w porównaniu do postępowania ogólnego, ze względu na częste występowanie w tym postępowaniu tajemnic prawnie chronionych (w szczególności tajemnicy przedsiębiorstwa) oraz dodatkowe przepisy chroniące tajemnicę³²). Praktyka administracyjna organu antymonopolowego dostrzegła także, że pomimo istniejących podstaw prawnych udział podmiotów na prawach strony w tym postępowaniu jest znikomy.

³² Szerzej na ten temat G. *Materna*, *Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK*, PPH 2008, Nr 4, s. 27 i nast.

WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W OSTROŁĘCE

**PROBLEMY PRAWA
POLSKIEGO I OBCEGO
W UJĘCIU HISTORYCZNYM,
PRAKTYCZNYM I TEORETYCZNYM**

CZĘŚĆ DRUGA

Pod redakcją
Beaty T. Bienkowskiej
Dariusza Szafrąńskiego



WYDAWNICTWO C. H. BECK
WARSZAWA 2009

Redakcja:

Joanna Ablewicz
Katarzyna Iwaniuk

Spis treści

Wykaz Autorów	VII
Wstęp	IX
Wykaz skrótów	XI
Cezary Banasiński, Monika Bychowska Problematyka przesyłania informacji technicznej (komunikatów technicznych) w świetle unormowań ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną	1
Andrzej Bielecki Kształtowanie się ubezpieczeń na ziemiach polskich	19
Beata T. Bienkowska Jawność posiedzeń aresztowych – głos w dyskusji	43
Beata T. Bienkowska Kilka uwag na temat jawności zewnętrznej postępowania przygotowawczego w świetle art. 156 § 5 zd. 2 KPK	49
Mateusz Błachucki Pozycja procesowa innych niż strona uczestników postępowania antymonopolowego	61
Marek Celej Działalność Krajowej Rady Sądownictwa w 2008 roku	73
Paweł Chyb Sukcesja administracyjnoprawna w procesie łączenia się spółek (uwagi na tle art. 618 KSH)	99
Agnieszka Gutkowska Molestowanie seksualne w środowisku akademickim – wyniki badań na polskich uczelniach	107
Zbigniew Jędrzejewski Wpływ wyroku karnego na ustalenie bezprawności w procedurze cywilnej a zasada jednolitości porządku prawnego (jednolitego ujęcia bezprawności)	119



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2009**

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i oprawa: DTPArt
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-1296-5