

*Mateusz Błachucki, Rafał Stankiewicz*

## **Kontrola przedsiębiorcy w prawie antymonopolowym**

### **Wprowadzenie**

Sprawne prowadzenie postępowania dowodowego uzależnione jest często od uzyskania niezbędnych dowodów potrzebnych dla pełnego wyясnienia stanu faktycznego sprawy. Pozyskiwanie dowodów najczęściej odbywa się przy współdziałaniu strony, ale czasem niezbędne są bezpośrednie metody pozyskiwania dowodów w postaci kontroli. Jednym z działań prawa administracyjnego, gdzie pozyskiwanie dowodów w ten sposób ma szczególne znaczenie i jest stosowane bardzo często jest prawo antymonopolowe<sup>1</sup>. Prawo to ma na celu przeciwdziałanie powstawaniu lub nadużywaniu indywidualnie lub zbiorowo siły rynkowej przez przedsiębiorców. Szczególnie w odniesieniu do antykonkurencyjnych porozumień przedsiębiorców horyzontalnych (kartele) i wertykalnych metody śledcze mają podstawowe znaczenie. Często efektywne przeprowadzenie kontroli będzie decydowało o sukcesie prowadzonego postępowania antymonopolowego. Kierując się tym względem, ustawodawca szczegółowo uregulował oraz skutecznie zabezpieczył sprawne prowadzenie postępowania antymonopolowego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: Prezes UOKiK). Niedawnym i bardzo głośnym przykładem wagi, jaką organ antymonopolowy przykłada do prawidłowego przebiegu kontroli oraz odpowiedzialności, którą może ponieść przedsiębiorca utrudniający lub uniemożliwiający tę kontrolę stanowi nałożenie przez Prezesa UOKiK<sup>2</sup> na jednego z przedsiębiorców branży telekomuni-

<sup>1</sup> Podstawowym polskim aktem prawnym z tego zakresu ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm., dalej jako: u.o.k.k. lub ustawa antymonopolowa.

<sup>2</sup> Decyzja Prezesa UOKiK nr DOK 9/2010 z dnia 4 listopada 2010 r., niepubl.

kacyjnej kary w wysokości 30 000 000 euro za utrudnianie kontroli<sup>3</sup>. Z tych m.in. powodów warto poświęcić odrębne opracowanie kwestiom kontroli prowadzonej u przedsiębiorców na podstawie ustawy antymonopolowej, zwłaszcza że rozwiązania prawne w tym zakresie w ciągu ostatnich 3 lat uległy istotnym zmianom. Przepisy dotyczące kontroli, których podstawę stanowią regulacje zawarte w art. 105a-105h u.o.k.k. stosunkowo głęboko wkraczają w sferę wolności gospodarczej. Z tego punktu widzenia stosowanie tych regulacji przez Prezesa UOKiK powinno być oparte na ścisłej realizacji przyznaných uprawnień oraz braku domniemywania dodatkowych uprawnień. Dodatkowo zasygnalizowane zostaną podstawowe regulacje prawne z zakresu europejskiego prawa konkurencji, które mogą stanowić podstawę kontroli polskich przedsiębiorców podejmowanej przez Komisję Europejską.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wszelkie środki ingerencji w gwarantowaną w ustawie zasadniczej wolność gospodarczą przedsiębiorcy muszą być odpowiednie, konieczne i współmierne do realizacji zamierzonego celu. Wymogowi zasady proporcjonalności powinien odpowiadać również sposób przeprowadzenia kontroli przez Prezesa UOKiK. Nawiązując do wskazanej wyżej decyzji administracyjnej, warto zaznaczyć, że na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k., Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną, stanowiącą równowartość 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca choćby nieumyślnie nie współdziałał w toku prowadzonej kontroli z organem antymonopolowym.

## Regulacja prowadzenia kontroli przez Prezesa UOKiK

Ustawa antymonopolowa umożliwia przeprowadzenie kontroli przedsiębiorców poddanych określonym czynnościom antymonopolowym. Regulację tę początkowo umieszczono w art. 62-68 (w dziale IV ustawy, dotyczącym regulacji postępowania antymonopolowego). Nowelizacja tegoż aktu prawnego dokonana na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>4</sup> uchyliła z dniem 7 marca 2009 r. wskazane po-

<sup>3</sup> Warto wskazać, że wysokie kary za utrudnianie kontroli w toku postępowania antymonopolowego nakłada również Komisja Europejska. Np. w decyzji Komisji Europejskiej z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie COMP/B-1/39.326 nałożono karę w wysokości 38 000 000 euro na przedsiębiorstwo E.ON Energie AG. Pracownicy tego przedsiębiorstwa złamali pieczęcie zabezpieczające lokal w toku kontroli Komisji.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 18, poz. 97. Szerzej na ten temat – por. M. Król-Bogomińska, *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 6, s. 4 i nast.

kontroli<sup>3</sup>. Z tych przestępstw kontroli antymonopolowej, w ostatnich 3 latach w których podstawę prawną stanowiło prawo antymonopolowe, głęboko wyrażono opinie o konieczności zmiany dotychczasowego stanu prawnego, które mogą być podejmowane

ingerencji w gwałtownie przedsiębiorcy, w szczególności zamierzonej odpowiedzialności UOKiK. Należy zaznaczyć, że nałożenie kary na przedsiębiorcę w toku kontroli z orga-

## Prezesa UOKiK

kontroli antymonopolowej. Rezerwa IV ustawy, do nowelizacji tegoż dnia 9 grudnia 2008 r. oraz o zmianie art. 1 r. wskazane po-

postępowania antymonopolowego Komisji Europejskiej, nałożono karę w wyroku G. Pracownicy tegoż kontroli Komisji Europejskiej, Kierunki najnowszej Sądowej" 2009.

wobec przepisów i wprowadziła nowy rozdział V do tego samego działu IV, który ma na celu, w art. 105a-105l, instytucję kontroli przedsiębiorcy w toku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Skutkiem tej nowelizacji jest umieszczenie w ustawie antymonopolowej wielu przepisów, które do tej pory były zawarte w rozporządzeniu do tego aktu prawnego, co budziło obawę o niekonstytucyjność przyjętego rozwiązania<sup>5</sup>. Zasadniczą jest przy tym rezygnacja z tzw. kontroli uproszczonej, którą regulowano przepisami uchylonego już rozporządzenia.

Ważnym przepisem wprowadzonym na podstawie powyższej nowelizacji jest art. 105<sup>l</sup> u.o.k.k., który wskazuje, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 15 czerwca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Przepisy dotyczące kontroli normowane w tej ustawie znajdują więc odpowiednie<sup>7</sup> stosowanie w przypadku dokonywania kontroli pomieszczeń siedziby przedsiębiorcy w innych zakładach, nie będą jednak stosowane np. w trakcie dokonywania kontroli w mieszkaniach osób. Odesłanie zawarte w art. 105<sup>l</sup> u.o.k.k. charakteryzuje się typem umownym, generalnym<sup>8</sup>, jak również dynamicznym i zewnętrznym<sup>10</sup>. Są to również przepisy odsyłające systemowo, w tym stopnia<sup>11</sup>. Należą one także do przepisów odsyłających analogii

<sup>3</sup> Uprawnienie do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy w toku postępowania antymonopolowego wynikające uprzednio z art. 62-68 u.o.k.k., umożliwiała wydanie rozporządzenia wykonawczego w tym zakresie. Na podstawie art. 63 ust. 5 upoważniono Radę Ministrów do określenia szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli. Rada Ministrów zobowiązana została jednocześnie do określenia sposobu sporządzania protokołu przeprowadzonej kontroli, uwzględniając cele tejże kontroli. Wykorzystując powyższą delegację ustawową, Rada Ministrów wydała w dniu 17 lipca 2007 r. rozporządzenie w sprawie kontroli w toku postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dz. U. Nr 134, poz. 936.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm., dalej jako: u.s.d.g.

<sup>5</sup> „Odpowiednie” stosowaniu przepisów prawa – por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.

<sup>6</sup> Z mocą odesłania o charakterze umownym i generalnym ustawodawca stosuje odesłanie do grupy przepisów innego aktu prawnego (przeciwieństwem tego typu odesłania jest odpowiednio odesłanie o charakterze numerycznym i szczegółowym) – por. A. Stoczyński, *Odesłania w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 11-14.

<sup>7</sup> Innym jest przepis odsyłający odsyła do innego przepisu w jego każdorazowej wersji, niezależnie od ewentualnych nowelizacji – *ibidem*, s. 11.

<sup>8</sup> Art. 105<sup>l</sup> u.o.k.k. odsyła bowiem do innych niż powyższy akt regulacji prawnych; odesłanie o charakterze zewnętrznym – por. *ibidem*, s. 12.

<sup>10</sup> W tym przypadku odniesienia dotyczą bowiem systemu prawa obowiązującego oraz regulacji, które zastosowania i nakazują odpowiednie stosowanie przepisów odniesienia – *ibidem*, s. 14 i nast.

stosowania prawa<sup>12</sup>. Brak wątpliwości, że w toku kontroli w ramach postępowania antymonopolowego nie znajdą zastosowania przepisy art. 82<sup>13</sup> i art. 83<sup>14</sup> u.s.d.g.

Warto zaznaczyć, że w odniesieniu do kontroli specjalne znaczenie powinna odgrywać ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup>, która ma pełnić rolę swoistej konstytucji, czy „nadregulacji”<sup>16</sup> dla wszelkich przepisów o kontroli. Należy wskazać, że regulacja ta nie będzie miała zasadniczo zastosowania do postępowania antymonopolowego w sprawach z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców, gdyż zgodnie z art. 84b u.s.d.g. nie stosuje się przepisów o kontroli zawartych w tej ustawie dotyczących ograniczenia czasu kontroli, zbiegu kontroli, a także obowiązku powiadamiania o zamiarze jej wszczęcia w sytuacji, gdy kontrola wszczynana jest w wyniku złożenia wniosku przez przedsiębiorcę we własnej sprawie na podstawie przepisów odrębnych ustaw oraz bezpośrednio stosowanych przepisów prawa unijnego. Z tego powodu nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące kontroli zawarte w u.s.d.g. dla wszystkich postępowań antymonopolowych wszczynanych na wniosek. W odniesieniu do postępowań wszczynanych z urzędu regulacje z u.s.d.g. też będą miały zastosowanie wybiórcze. W toku tego postępowania nie będzie na przykład obowiązywała zasada wcześniejszego zawiadomienia przedsiębiorcy o przeprowadzeniu kontroli<sup>17</sup>.

Podstawowym celem realizowanym przez Prezesa UOKiK na podstawie przepisów ustawy antymonopolowej jest ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów, podejmowana w interesie publicznym<sup>18</sup>. Ochrona ta realizowana jest poprzez kreowane przepisami ustawy antymonopolowej mechanizmy nadzoru administracyjnoprawnego wobec przedsiębiorców nadużywających posiadanej przez nich siły rynkowej<sup>19</sup>, jak również

<sup>12</sup> Odesłanie powyższe może być traktowane, jako „[...] nakaz posłużenia się analogią ustawy jako sposobem stosowania prawa, w przypadkach wskazanych przez przepis odsyłający” – por. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ. Nauki Humanistyczne, Seria I, 1964, z. 35, s. 9.

<sup>13</sup> Zakaz równoczesnego prowadzenia u przedsiębiorcy więcej niż jednej kontroli w jednym czasie.

<sup>14</sup> Ograniczenie czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

<sup>16</sup> Tak C. Banasiński, M. Bychowska, *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 1, s. 48.

<sup>17</sup> W. Stachurski, *Nowe zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 11, s. 26.

<sup>18</sup> Por. art. 1 ust. 1 u.o.k.k.

<sup>19</sup> Zakaz praktyk ograniczających konkurencję (por. art. 1 ust. 2 w zw. z art. 6 oraz art. 9 u.o.k.k.).



wobec przedsiębiorców przeprowadzających określone zamierzenia koncentracyjne na rynku<sup>20</sup>.

Postępowanie antymonopolowe prowadzone przez Prezesa UOKiK w celu realizacji wskazywanych mechanizmów nadzorczych może przybrać odpowiednio charakter postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję<sup>21</sup> oraz postępowania w sprawach koncentracji<sup>22</sup>, przy czym postępowanie antymonopolowe może również przybrać charakter postępowania wyjaśniającego, które – zgodnie z art. 47 ust. 2 u.o.k.k. – może poprzedzać wszczęcie postępowania antymonopolowego.

Kontrola przeprowadzana u przedsiębiorców na podstawie ustawy antymonopolowej może pełnić dwie funkcje. Z jednej strony, możliwość przeprowadzenia może zostać potraktowana jako metoda pozyskiwania materiału dowodowego w sprawie, z drugiej zaś – może pozwolić na weryfikację przestrzegania prawomocnych decyzji Prezesa UOKiK czy wyroków sądu antymonopolowego<sup>23</sup>. We wszystkich tych przypadkach ma ona charakter kontroli następczej, której istotą staje się analiza działań już zaistniałych<sup>24</sup>. Słusznie zatem wskazuje się, że kontrola przedsiębiorcy, jako instytucja prawa antymonopolowego, „[...] umożliwia Prezesowi UOKiK realizację jego podstawowego zadania, jakim jest kontrola legalności działalności przedsiębiorców” zgodnie z wyznaczonym przez ustawodawcę w art. 31 pkt 1 zakresem działania tego organu<sup>25</sup>.

Kontrola przeprowadzana u przedsiębiorcy w większości wypadków będzie jednak szczególnym sposobem zbierania dowodów. W postępowaniu antymonopolowym w sprawach z zakresu przeciwdziałania antykonkurencyjnym działaniom przedsiębiorców ta forma zbierania dowodów ma znaczenie podstawowe i jest często wykorzystywana. W przypadku spraw antymonopolowych z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców ta metoda zbierania dowodów ma znikome znaczenie. Jest to uzasadnione

<sup>20</sup> Odznaczenie na procesy koncentracji przedsiębiorców (por. art. 1 ust. 2 w zw. z art. 15 u.o.k.k.).

<sup>21</sup> Por. art. 47 w zw. z art. 86 i nast. u.o.k.k.

<sup>22</sup> Por. art. 47 w zw. z art. 100 i nast. u.o.k.k.

<sup>23</sup> Chodzi tutaj oczywiście o Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej jako: SOKiK lub sąd antymonopolowy.

<sup>24</sup> Nie można zgodzić się więc z M. Sworą, który w kontroli normowanej w ustawie antymonopolowej doszukuje się elementów kontroli *ex ante* (por. M. Swora [w:] T. Siozyczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1531). Kontrola w postępowaniu antymonopolowym odnosi się bowiem zawsze do analizy zdarzeń już zaistniałych – ich analiza, z punktu widzenia możliwych konsekwencji na przyszłość, dokonywana jest już na etapie postępowania antymonopolowego po zakończeniu kontroli i wówczas też ewentualnie określone są konsekwencje związane z ustaleniem w toku kontroli zajścia określonych zdarzeń.

<sup>25</sup> Por. K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 801.

tym, że w tych sprawach przedsiębiorca jest zainteresowany jak najszybszym rozstrzygnięciem sprawy i dostarcza wszystkie żądane informacje w możliwie krótkim czasie. Ponadto, w odróżnieniu od porozumień kartelowych, koncentracje przedsiębiorców są działaniami legalnymi i nie ma potrzeby, co do zasady, stosowania metod śledczych w obawie przed zatarciem i ukryciem dowodów. W historii polskiego organu antymonopolowego ten sposób zbierania dowodów nigdy nie był wykorzystany w postępowaniu antymonopolowym w sprawach kontroli łączenia przedsiębiorców. Z uwagi na jego marginalne znaczenie praktyczne i nikłe szanse, aby cokolwiek zmieniło się w ciągu najbliższych lat, prezentacja kontroli zostanie ograniczona do niezbędnego minimum.

Kontrola prowadzona na podstawie przepisów ustawy antymonopolowej ma, co do zasady, charakter tzw. kontroli ograniczonej<sup>26</sup>. Odnosi się tylko do pewnych aspektów działalności prowadzonej przez przedsiębiorców. W literaturze podkreśla, że „ze względu na charakter badanych spraw dotyczy ona tych dziedzin, które powiązane są z funkcjonowaniem przedsiębiorcy na rynku”<sup>27</sup>. Kontrola ta może dotyczyć m.in. ustalenia wielkości sprzedaży dokonywanej przez przedsiębiorcę poddanego postępowaniu, ustalenia jego rzeczywistych zdolności produkcyjnych, sposobu działania na rynku wobec różnych grup odbiorców, zgodności ze stanem faktycznym przedkładanych w toku postępowania dokumentów, czy w końcu sposobu i terminu wykonywania obowiązków nakładanych treścią decyzji Prezesa UOKiK lub wyroków sądowych. W związku z powyższym zakres kontroli z punktu widzenia przedmiotowego może być bardzo różnicowany.

Kontrola przedsiębiorcy może być prowadzona wyłącznie w toku postępowania. Z tego też punktu widzenia kontrola przedsiębiorcy możliwa jest albo w trakcie postępowania antymonopolowego (w sprawie praktyk ograniczających konkurencję lub w sprawie koncentracji), albo też w trakcie tzw. postępowania wyjaśniającego<sup>28</sup>. W czasie postępowania kontrol-

<sup>26</sup> E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 236.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.o.k.k., postępowanie wyjaśniające może poprzedzać wszczęcie postępowania antymonopolowego lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK może wszcząć z urzędu, w drodze postanowienia, postępowanie wyjaśniające, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki, w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów oraz w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi (por. art. 48 ust. 2 u.o.k.k.). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że instytucja kontroli przedsiębiorcy jest stosowana przez Prezesa UOKiK najczęściej w toku postępowania wyjaśniającego – por. K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 802.

nego Prezes UOKiK posiada pozwalającego wykazać r poprzez określone zachow

Można wyróżnić dwie kaniem. W postępowaniu przedsiębiorców zastosow Wynika to z brzmienia ar kontroli można za zgodą konać przeszukania pomi podejrzenie poważnego n w szczególności wtedy, gó znać, że taka sytuacja mę siębiorców, których współ W takich przypadkach prz w formie spółek kapitałow wywane w publicznych re szukaniem w sprawach n stosuje się odpowiednio p deks postępowania karne

Ustawa antymonopolow nienia kontrolne wobec p jących funkcje kontrolne n u.o.k.k.). W przeciwieństw i wiedzą kontrolowanego), kontrolującego bez zgody, sądu antymonopolowego j różnia to, iż kontrola prowa dają kontrolowanego. W ty ny udziela informacji, udó oraz lokale i środki transpo nego, pomijając tego konse dzielne dokonywanie czyr przeszukania, kiedy z mocy trólujący bez zgody kontrol lu lub wiedzy, dokonuje w innych pomieszczeń oraz ś ałka, księgi, wszelkiego rod z przedmiotem kontroli<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> E. Modzelewska-Wąchal, *op. cit.*

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn.

<sup>32</sup> Por. wyrok SOKiK z dnia 11 2004, nr 1, poz. 281.

Prezes UOKiK posiada możliwość zebrania materiału dowodowego pozwalającego wykazać naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej oraz określone zachowanie przedsiębiorcy<sup>29</sup>.

Ważna wyróżnić dwie formy kontroli: zwyczajną i połączoną z przeszukiwaniem. W postępowaniu antymonopolowym z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców zastosowanie może mieć tylko forma zwyczajna kontroli. Wynika to z brzmienia art. 105c ust. 1 u.o.k.k., który określa, że w toku kontroli można za zgodą sądu ochrony konkurencji i konsumentów dokonywać przeszukania pomieszczeń lub rzeczy, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej, w szczególności wtedy, gdy mogłoby dojść do zatarcia dowodów. Trudno uznać, że taka sytuacja może zdarzyć się w przypadku łączenia się przedsiębiorców, których wspólny światowy obrót wynosi ponad miliard euro. W takich przypadkach przedsiębiorcy prowadzą działalność gospodarczą w formie spółek kapitałowych, a wszelkie zmiany kapitałowe są odnotowywane w publicznych rejestrach. Należy dodać, że do kontroli z przeszukiwaniem w sprawach nieuregulowanych w ustawie antymonopolowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>30</sup> (art. 105c ust. 4 u.o.k.k.).

Ustawa antymonopolowa przyznaje Prezesowi UOKiK szerokie uprawnienia kontrolne wobec przedsiębiorców. Jednym z elementów realizowanych funkcji kontrolnych może być również tzw. przeszukiwanie (art. 105c ust. 1 u.o.k.k.). W przeciwieństwie do kontroli (prowadzonej zawsze za zgodą kontrolowanego), ta ostatnia instytucja może być stosowana przez kontrolującego bez zgody, a nawet wiedzy kontrolowanego. W wyroku sądu antymonopolowego podkreślono, że kontrolę od przeszukiwania odróżnia to, iż kontrola prowadzona jest przy współdziałaniu, za zgodą i wiedzą kontrolowanego. W tym ostatnim bowiem przypadku to kontrolowany udziela informacji, udostępnia księgi, dokumenty i nośniki informacji oraz lokale i środki transportu. Brak zgody lub współdziałania kontrolowanego, pomijając tego konsekwencje, uniemożliwia kontrolującemu samodzielne dokonywanie czynności kontrolnych. Inaczej jest w przypadku przeszukiwania, kiedy z mocy postanowienia sądu antymonopolowego kontrolujący bez zgody kontrolowanego, a także bez jego koniecznego udziału lub wiedzy, dokonuje wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego, przegląda i zbiera księgi, wszelkiego rodzaju dokumenty i nośniki informacji związane z przedmiotem kontroli<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> S. Woźniakowska-Wąchal, *op. cit.*, s. 235.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., dalej jako: k.p.k.

<sup>31</sup> Sąd: wyrok SOKiK z dnia 11 sierpnia 2003 r., XVII Ama 123/02, Dz. Urz. UOKiK 2004, nr 1, poz. 281.



Należy zauważyć, że kontrola przedsiębiorcy przez Prezesa UOKiK może być prowadzona bez wszczynania odrębnego postępowania na podstawie ustawy antymonopolowej, jeśli stosowny wniosek złożyła Komisja Europejska lub organ ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz spełnione zostaną warunki przewidziane w art. 105i u.o.k.k.

Kontrola prowadzona na podstawie art. 105a i następujących przepisów u.o.k.k. może być prowadzona u przedsiębiorcy. Definicja przedsiębiorcy zawarta została w art. 4 pkt 1 u.o.k.k. Zgodnie z art. 105a ust. 1 u.o.k.k., kontrola może być przeprowadzona przez upoważnionego pracownika Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pracownika Centrali lub pracownika delegatury, o których mowa w art. 33) lub też pracownika Inspekcji Handlowej. Dopuszczono jednocześnie możliwość udzielenia upoważnienia do kontroli na rzecz innych osób. Prezes UOKiK może również wydać upoważnienie do kontroli pracownikowi organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE w przypadku, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE<sup>32</sup> (obecnie art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE może na terytorium objętym jurysdykcją innego państwa członkowskiego UE przeprowadzać wszelkie kontrole lub inne środki dowodowe przewidziane w prawie krajowym, w imieniu i na potrzeby organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego w celu ustalenia, czy zaistniało naruszenie art. 81 lub 82 TWE (obecnie art. 101 i art. 102 TFUE). Dodatkowo, z inicjatywą przeprowadzenia kontroli przez organ ochrony konkurencji może zwracać się Komisja Europejska ze względu na zaistnienie sytuacji konieczności zbadania naruszenia wspólnotowych norm ochrony konkurencji na terenie państwa członkowskiego<sup>33</sup>. W tym jednak przypadku rozporządzenie nr 1/2003 wyraźnie wskazuje na obowiązek przestrzegania przez urzędników organów ochrony konkurencji państw członkowskich odpowiedzialnych za przeprowadzenie tych kontroli, reguł kontroli ustanowionych przez prawo krajowe<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 1 z 04.01.2003 r. z późn. zm., dalej jako: rozporządzenie nr 1/2003.

<sup>33</sup> Por. art. 105a ust. 2 u.o.k.k. w zw. z art. 22 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003.

<sup>34</sup> Por. art. 22 ust. 2 *in fine* rozporządzenia nr 1/2003.

## Przebieg ar

Warunkiem zgodnego posiadanie upoważnienia p wadzenia kontroli wydaje wości delegatur oraz w spra przez Prezesa UOKiK – pra podstawie upoważnienia d zesa UOKiK. Upoważnieni li na podstawie ustawy ar posiadające wiadomości sp zbedne są tego rodzaju wia dla których przygotowaniu informacji, jakie znajdują si kretnemu postępowaniu (a

Kontrolujący ma obowia niego upoważnionej upowa zać legitymację służbową. i, dowód osobisty, paszpor W przypadku nieobecności ważnionej, upoważnienie służbowa, dowód osobisty tożsamość są okazywane p mowa w art. 97 ustawy z d innej osobie czynnej w mie padku upoważnienie do pr nie kontrolowanemu (art. l czynności kontrolnych po pierwszej czynności kontroli zek poinformować kontroln podjęto czynności kontroln troli<sup>37</sup>. Należy w tym kont przed faktycznym wykony czy w siedzibie lokalu prz organ zarządzający przed

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 97 k.c., osoby obsługiwania publiczności konywania czynności praw korzystającymi z usług tego

<sup>37</sup> Stosuje się w tym zakresie



## Przebieg kontroli w postępowaniu antymonopolowym

Warunkiem zgodnym z prawem podjęcia czynności kontrolnych jest posiadanie upoważnienia przez kontrolującego. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wydaje Prezes UOKiK, a w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w sprawach przekazanych do załatwienia delegaturom Prezesa UOKiK - pracownicy delegatur przeprowadzają kontrolę na podstawie upoważnienia dyrektora delegatury wydanego w imieniu Prezesa UOKiK. Upoważnienia Prezesa UOKiK do przeprowadzenia kontroli w ustawie antymonopolowej mogą również uzyskać osoby posiadające wiadomości specjalne, jeżeli do przeprowadzenia kontroli niezbędne są tego rodzaju wiadomości. Chodzi w tym przypadku o biegłych, których przygotowanie ekspertyzy wymaga pozyskania określonych informacji, jakie znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy poddanego kontroli w postępowaniu (art. 105a ust. 2 pkt 3 u.o.k.k.).

Kontrolujący ma obowiązek doręczyć kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz okazanie legitymacji służbowej, a inne osoby upoważnione do udziału w kontroli - dowód osobisty, paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość. W przypadku nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacja służbowa, dowód osobisty, paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość są okazywane pracownikowi kontrolowanego, osobie, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny<sup>35</sup>, albo innej osobie czynnej w miejscu przeprowadzania kontroli. W takim przypadku upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacja służbowa kontrolowanemu (art. 105a ust. 6 i 7 u.o.k.k.)<sup>36</sup>. W przypadku wszczęcia czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, przed podjęciem niniejszej czynności kontrolnej, osoba podejmująca kontrolę ma obowiązek poinformować kontrolowanego przedsiębiorcę lub osobę, wobec której czynności kontrolne, o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli<sup>37</sup>. Należy w tym kontekście wskazać, iż obowiązkiem kontrolującego przed faktycznym wykorzystaniem instytucji kontroli jest próba ustalenia, czy w siedzibie lokalu przedsiębiorcy znajdują się osoby reprezentujące organ zarządzający przedsiębiorcy. Tylko w takim przypadku kontrolujący

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., dalej jako: k.c.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 97 k.c., osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa.

<sup>37</sup> Wskazuje się w tym zakresie art. 79b u.s.d.g.

cy może skutecznie wręczyć dokumenty upoważniające go do wszczęcia kontroli osobie czynnej w lokalu przedsiębiorcy. W innej sytuacji działanie kontrolującego posiada charakter bezprawny.

Kontrolowany powinien ściśle współdziałać z kontrolującym w trakcie podejmowanych czynności. Żaden przepis ustawy antymonopolowej nie wskazuje, iż kontrola prowadzona przez Prezesa UOKiK miałaby rozpoczynać się „niezwłocznie” i by tak miały być podejmowane wszystkie czynności w toku kontroli (również podejmowane przez kontrolowanego). W doktrynie przyjęto pogląd, zgodnie z którym „okresem [dla wypełnienia żądań kontrolujących – *przyp. aut.*], który należałoby brać pod uwagę, miałby być cały okres przeprowadzania kontroli. Według tej interpretacji przedsiębiorca nie narusza obowiązku współdziałania w toku kontroli, jeżeli udostępni wszelkie żądane materiały itp. do zakończenia kontroli, z wyprzedzeniem umożliwiającym ich wykorzystanie zgodnie z celami kontroli”<sup>38</sup>. Mimo że ustawa antymonopolowa dopuszcza – jako odstępstwo od zasad kontroli przewidzianych w przepisach u.s.d.g. – prowadzenie przez Prezesa UOKiK kontroli bez uprzedzenia, to w przypadku zwłaszcza dużych przedsiębiorców kontrole takie nie mogą powodować całkowitego wstrzymania (paraliżu) wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności. W przeciwnym przypadku kontrola może zostać uznana za nieproporcjonalną.

Istota instytucji kontroli w ustawie antymonopolowej uprawniałaby do twierdzenia o możliwości pewnego stopnia swobody w określaniu sposobu kontroli przez samych kontrolujących. Cel kontroli determinujący sposób jej wykonywania winny brać pod uwagę wszelkie obiektywne czynniki kształtujące organizację i sposób działania przedsiębiorcy, w tym wielkość przedsiębiorcy oraz sposób jego wewnętrznej organizacji. Obowiązujące unormowania odnoszące się do kontroli prowadzonej przez organ antymonopolowy nie nakładają na przedsiębiorców żadnych obowiązków, związanych z koniecznością tworzenia wewnętrznych procedur na wypadek kontroli przez Prezesa UOKiK.

W tym kontekście powstaje pytanie o czas trwania kontroli. Jak wyżej wskazano, upoważnienie do wykonania kontroli zawiera termin rozpoczęcia oraz zakończenia kontroli. Kontrolujący posiada zatem uprawnienia do jej przeprowadzenia w tak określonym przedziale czasowym. Kontrolujący nie musi przy tym uprzedzać przedsiębiorcy (kontrolowanego) o podjęciu czynności kontrolnych<sup>39</sup>. Co więcej, zgodnie z rozwiązaniami

<sup>38</sup> M. Król-Bogomilska [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1624.

<sup>39</sup> Podobnie, jak we wspólnotowym prawie konkurencji – por. uwagi na ten temat zawarte w artykule: K. Kohutek, *Uprawnienia Komisji Europejskiej do kontroli przedsiębiorstwa w postępowaniu w sprawie o naruszenie art. 81 i 82 Traktatu*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 9, s. 25 i nast.

wprowadzonymi nowe czynności kontrolne mogą być lub osoby przez niego

Zgodnie ze stosowanymi przepisami przeprowadza się w sprawie działalności gospodarczej wykonywania przez kontrolowanego, mogą być kontrole, jeżeli może to usprawnić funkcjonowanie przedsiębiorcy wskazuje w sposób istotny dla podjęcia takich czynności

Prezes UOKiK w toku kontroli, wszelkiego rodzaju danych w rozumieniu przepisów realizujących z tym związanych stanowić dowód w toku kontroli, jednakże nie poddane kontroli kontroli odmowy można w postępowaniu egzekucyjnym wydane, odebranie oględzin i sporządzenie protokołu na przechowanie w toku przedstawienia na miejscu. Protokół zatrzymanych rzeczy i w tym zakresie Prezes UOKiK i przedstawiciel przedsiębiorcy jest obowiązany do natychmiastowego pokwitowania rzeczy zatrzymanych, a także niezwłocznie przedłożyć do zwrotu niezwłocznie

<sup>40</sup> Por. art. 80 ust. 1 w zw. z art. 81

<sup>41</sup> Na podstawie ustawy o kontroli administracji, tekst jednolity

niające go do wszczęcia  
innej sytuacji działania  
kontrolującym w trak-  
tawy antymonopolowej  
esa UOKiK miałyby roz-  
podejmowane wszystkie  
przez kontrolowanego,  
okresem [dla wypełnie-  
załoby brać pod uwagę  
Według tej interpretacji  
lania w toku kontroli, je-  
ko zakończenia kontroli  
stanie zgodnie z celami  
opuszcza – jako odstęp-  
sach u.s.d.g. – prowadze-  
zenia, to w przypadku  
ie nie mogą powodować  
nej przez przedsiębiorcę  
może zostać uznana za  
polowej uprawniałaby do  
tody w określaniu sposo-  
ntroli determinujący spo-  
łkie obiektywne czynniki  
siębiorcy, w tym wielkość  
rganizacji. Obowiązujące  
dzonej przez organ anty-  
w żadnych obowiązków,  
nych procedur na wypa-  
wania kontroli. Jak wyżej  
li zawiera termin rozpo-  
posiada zatem uprawnie-  
zedziale czasowym. Kon-  
siębiorcy (kontrolowanego)  
zgodnie z rozwiązaniami

wprowadzonymi nowelizacją ustawy antymonopolowej od marca 2009 r.,  
czynności kontrolne mogą być prowadzone bez obecności kontrolowane-  
przez osobę przez niego upoważnionej<sup>40</sup>.

Oprócz ze stosowanym odpowiednio art. 80a i 80b u.s.d.g., kontrole  
przebiegać się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywa-  
cia działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie fak-  
tycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego,  
przy czym kontrola lub poszczególne czynności kontrolne, za zgodą kon-  
trolowanego, mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kont-  
rolnego, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Czynności kontrolne  
powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłóca-  
jący funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. W przypadku, gdy  
kontrolowany wskaże na piśmie, że przeprowadzane czynności zakłóca-  
ją sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność  
przebiegu takich czynności powinna być uzasadniona w protokole kontroli.

Prezes UOKiK w toku kontroli może wydać postanowienie o zajęciu  
dokumentów wszelkiego rodzaju dokumentów lub informatycznych nośni-  
ków danych w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności pod-  
miotów realizujących zadania publiczne oraz innych przedmiotów mogą-  
cych stanowić dowód w sprawie, na czas niezbędny do przeprowadzenia  
kontroli, jednakże nie dłuższy niż 7 dni. Osobę posiadającą przedmioty  
wymagane kontroli kontrolujący wzywa do wydania ich dobrowolnie, a w  
razie odmowy można przeprowadzić ich odebranie w trybie przepisów  
postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>41</sup>. Przedmioty podlegające  
odebraniu, odebrane lub znalezione w czasie kontroli należy, po do-  
konalnym oględzin i sporządzeniu protokołu zatrzymania, zabrać albo od-  
dać na przechowanie osobie godnej zaufania z zaznaczeniem obowiązku  
ich przedstawienia na każde żądanie organu prowadzącego postępowa-  
nie. Protokół zatrzymania rzeczy powinien zawierać oznaczenie sprawy,  
całkowite zatrzymanie rzeczy lub przeszukanie ma związek, oraz podanie  
określonej godziny rozpoczęcia i zakończenia czynności, dokładną listę za-  
trzymanych rzeczy i, w miarę potrzeby, ich opis, a ponadto wskazanie po-  
stanożenia Prezesa UOKiK o zajęciu. Protokół podpisuje dokonujący za-  
jęcia i przedstawiciel kontrolowanego. Dokonujący zajęcia przedmiotów  
jest obowiązany do natychmiastowego wręczenia osobom zainteresowa-  
nym protokołu stwierdzającego, jakie przedmioty i przez kogo zosta-  
ły zatrzymane, a także do niezwłocznego powiadomienia przedsiębiorcy,  
którego przedmioty zostały zajęte. Zatrzymane przedmioty powinny być  
zwrotne niezwłocznie po stwierdzeniu, że są zbędne dla prowadzonego

<sup>40</sup> – por. uwagi na ten temat za-  
łącznik do kontroli przedsiębior-  
stwa, „Prawo i Podatki Unii

<sup>41</sup> – art. 80 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 u.s.d.g.  
<sup>42</sup> – art. 10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w ad-  
ministracji, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.



postępowania, albo po uchyleniu przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów postanowienia o zajęciu przedmiotów (art. 105h u.o.k.k.).

### Prawa i obowiązki przedsiębiorcy w toku kontroli

Artykuł 105b u.o.k.k. określa szeroki zakres uprawnień przyznanych osobom przeprowadzającym kontrolę. Kontrolujący ma prawo:

- 1) wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego;
- 2) żądania udostępnienia akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów i nośników informacji związanych z przedmiotem kontroli oraz ich odpisów i wyciągów, a także sporządzania z nich notatek;
- 3) żądania od osób upoważnionych przez kontrolowanego, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu poddanych kontroli, ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli.

Osobie upoważnionej do udziału w kontroli, na podstawie art. 105b ust. 2 u.o.k.k., przysługują uprawnienia kontrolującego w zakresie wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego oraz dostępu do akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów i nośników informacji związanych z przedmiotem kontroli oraz ich odpisów i wyciągów, a także do sporządzania z nich notatek, oraz uprawnienie do udziału wraz z kontrolującym w przeszukaniu, o którym mowa w art. 64 i 105c u.o.k.k. W toku kontroli, kontrolujący może korzystać z pomocy funkcjonariuszy innych organów kontroli państwowej lub policji, którzy zobowiązani są dokonywać czynności na polecenie kontrolującego.

W uzasadnionych przypadkach przebieg kontroli lub poszczególne czynności w jej toku, po uprzednim poinformowaniu kontrolowanego, mogą być utrwalane przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk. Informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, na których zarejestrowano przebieg kontroli lub poszczególne czynności w jej toku, stanowią załącznik do protokołu kontroli (por. art. 105b ust. 4 u.o.k.k.).

Jak zaznaczono we wstępnej części niniejszego artykułu, kontrolujący w toku kontroli może również dokonać przeszukania pomieszczeń lub rzeczy (art. 105c u.o.k.k.). Przeszukanie jako czynność dowodowa jest w doktrynie postępowania karnego charakteryzowana jako środek przymusu i określana przez jego procesowy charakter, cel dowodowy oraz przymu-

sowy sposób przeprowadzenia. Najdalej ingerujący powi określone prawnie regulującą. Normatywne w nie pomieszczenia lub r w postępowaniu antymonopolowym. Przeszukanie dokonywane sumentów, udzieloną n sadnione podejrzenie po gólności wtedy, gdy me o przeszukanie Prezes U wania antymonopolowe pierwsza - „uzasadnione ustawy” oraz druga - „g my, w tym sensie, że pier konkurencji i konsument stanowienie w tej spraw uzalenie. Jak zaznaczon wie antymonopolowej st mające zastosowanie do nicy pomiędzy typową in Najwyższy (jeszcze pod z dnia 15 grudnia 2000 r nie konkurencji i konsun powymi (rutynowymi) c przez kontrolującego w t przeprowadzanym w zw kamieniem. Sąd Najwyższy i podstawę zastosowania c środka bardziej uciążliwi zgodą sądu<sup>46</sup>.

W tym miejscu należą kontrolującego. Kontrolowany, c mieszkalnego, pomieszczenia inne osoby czynne w si do udzielenia żądanych i

<sup>46</sup> Por. K. Marszał (red.), *Prac*  
<sup>47</sup> Podobnie M. Swora, *op. cit.*  
<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 1554.

<sup>49</sup> Tezy wyroku SN nadał zach polowej z 2007 r.

<sup>50</sup> Por. wyrok SN z dnia 7 maja



konkurencji i konsumentów (u.o.k.k.).

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym celu kontrolujący może uzyskać dostęp do dokumentów, w tym notatek, oraz innych informacji, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę, w tym w tym zakresie, posiadanych przez przedsiębiorcę.

W tym miejscu należy wymienić również dalsze uprawnienia kontrolującego. Kontrolowany, osoba przez niego upoważniona, posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, a także inne osoby czynne w siedzibie lokalu poddanego kontroli są obowiązani do udzielenia żądanych informacji, umożliwienia wstępu na grunt oraz do

<sup>42</sup> J. K. Marszał (red.), *Proces karny*, Katowice 2003, s. 299.

<sup>43</sup> Podobnie M. Swora, *op. cit.*, s. 1553.

<sup>44</sup> Tamże, s. 1554.

<sup>45</sup> Ten wyrok SN nadal zachowują swoją aktualność pod rządami ustawy antymonopolowej z 2007 r.

<sup>46</sup> Ten wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., III SK 34/04, Dz. Urz. UOKiK 2004, nr 4, poz. 330.

budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu, jak również do udostępnienia akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów lub innych nośników informacji. Osoby te mogą odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli tylko wtedy, gdy naraziłoby to je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną. Prawo odmowy udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 105d u.o.k.k.).

Prezes UOKiK może w toku kontroli wydać postanowienie o zajęciu akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów lub informatycznych nośników danych<sup>47</sup> w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>48</sup> oraz innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, na czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli, jednakże nie dłuższy niż 7 dni. Osobę posiadającą przedmioty poddane kontroli, kontrolujący wzywa do wydania ich dobrowolnie, a w razie odmowy można przeprowadzić ich odebranie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na postanowienie o zajęciu przedmiotów zażalenie przysługuje osobom, których prawa zostały naruszone. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia (por. art. 105g u.o.k.k.).

Przedmioty, które podlegają zajęciu, wydane, odebrane lub znalezione w czasie kontroli, należy po dokonaniu oględzin i sporządzeniu protokołu zatrzymania zabrać albo oddać na przechowanie osobie godnej zaufania z zaznaczeniem obowiązku ich przedstawienia na każde żądanie organu prowadzącego postępowanie. Protokół zatrzymania rzeczy powinien zawierać oznaczenie sprawy, z którą zatrzymanie rzeczy lub przeszukanie ma związek, oraz podanie dokładnej godziny rozpoczęcia i zakończenia czynności, dokładną listę zatrzymanych rzeczy i - w miarę potrzeby - ich opis, a ponadto wskazanie postanowienia Prezesa UOKiK o zajęciu. Protokół podpisuje dokonujący zajęcia i przedstawiciel kontrolowanego. Dokonujący zajęcia przedmiotów jest obowiązany do natychmiastowego wręczenia osobom zainteresowanym pokwitowania stwierdzającego, jakie przedmioty i przez kogo zostały zatrzymane, oraz do niezwłocznego powiadomienia

<sup>47</sup> W doktrynie postępowania karnego wskazuje się, że elektroniczne nośniki danych, takie jak twarde dyski, CD, pendrive'y oraz inne, mogą podlegać przeszukaniu pod kątem informacji w nich zawartych - por. P. Hofmański (red.), *Kodeks postępowania karnego. T. 1: Komentarz do artykułów 1-296*, Warszawa 2007, s. 1051.

<sup>48</sup> Por. ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

przedsiębiorcy, którego należy zwrócić niezakończony postępowanie i konsumentów postarania po upływie siedmiu dni na dokonanie kontroli.

W toku kontroli mogą być ujawnione tajemnice adwokackie i tajemnice przedsiębiorstwa, niezależnie od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, a także tajemnic obywateli. W tym zakresie obowiązkiem jest poinformowanie o ujawnieniu informacji przez przedsiębiorcę i konsumentów. W tym zakresie obowiązkiem jest poinformowanie o ujawnieniu informacji przez przedsiębiorcę i konsumentów. W tym zakresie obowiązkiem jest poinformowanie o ujawnieniu informacji przez przedsiębiorcę i konsumentów. W tym zakresie obowiązkiem jest poinformowanie o ujawnieniu informacji przez przedsiębiorcę i konsumentów.

Przebieg postępowania w toku kontroli (art. 105j u.o.k.k.) stanowi załącznik do postanowienia kontrolującego i kontrolowany może, w te

<sup>49</sup> B. Turno, *Zagadnienie tajemnicy zawodowej adwokata* [et al.] (red.), A. M. S. Warszawa 2006, s. 105.

<sup>50</sup> B. Turno, *Glosa do wyroku Prezesa UOKiK z dnia 17 lutego 2005 r.* „Przebieg postępowania w toku kontroli” 2008

przedsiębiorcy, którego przedmioty zostały zajęte. Zatrzymane przedmioty należy zwrócić niezwłocznie po stwierdzeniu, że są zbędne dla prowadzonego postępowania, albo po uchyleniu przez sąd ochrony konkurencji postanowienia o zajęciu przedmiotów, jednak nie później niż w terminie siedmiodniowego terminu określonego jako maksymalny termin dokonania kontroli (por. art. 105h u.o.k.k.).

W toku kontroli może ujawnić się problem ochrony swoistej odmiany tajemnicy adwokackiej (ang. *legal privilege*). Polega ona na zakazie ujawniania cokolwiek, czego adwokat dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych<sup>49</sup>. Zastosowanie tej instytucji na gruncie postępowania antymonopolowego ma ujawniać się w przypadku wskazania przez przedsiębiorcę w toku przeszukania, że określone dokumenty zawierają wiadomości objęte tajemnicą zawodową adwokata lub radcy prawnego (w tym radcy związanego z nim stosunkiem pracy), inaczej mówiąc stanowią korespondencję pomiędzy prawnikiem a tym przedsiębiorcą. Wskazanie to poparte jest rozsądnym uzasadnieniem lub także innymi dokumentami, co powodować ma, że Prezes UOKiK powinien takie dokumenty pozostawić u tego przedsiębiorcy bez możliwości włączenia ich do akt postępowania<sup>50</sup>. Odnosząc się do tego poglądu, należy stwierdzić, że nie ma on oparcia w polskim prawie administracyjnym i jest wynikiem jednej strony przenoszenia konstrukcji występujących na gruncie prawa konkurencji, a z drugiej – przenoszenia na grunt postępowania administracyjnego konstrukcji z procesów sądowych, w szczególności karnego. W tej sytuacji trudno uznać, że tajemnica obrończa rozciąga się na postępowania antymonopolowe w sprawach koncentracyjnych. Ponadto należy zauważyć, że organ antymonopolowy pozyskuje dokumenty znajdujące się u przedsiębiorcy, co powoduje, że tajemnica zawodowa profesjonalnego pełnomocnika nie jest naruszana, gdyż nie jest on zobowiązany w jakikolwiek sposób do jej ujawnienia. Trudno na gruncie obowiązujących przepisów o tajemnicy zawodowej radców prawnych czy adwokatów przyjąć, że rozciąga się ona także na dokumenty znajdujące się w posiadaniu ich klientów.

Przebieg przeprowadzonej kontroli kontrolujący przedstawia w protokole kontroli (art. 105j u.o.k.k.). Materiał dowodowy zgromadzony w toku kontroli stanowi załącznik do protokołu kontroli. Protokół kontroli podpisują kontrolujący i kontrolowany. Przed podpisaniem protokołu kontrolowany może, w terminie 7 dni od przedstawienia do podpisu, złożyć

<sup>49</sup> J. Terno, *Zagadnienie tajemnicy adwokackiej na gruncie prawa konkurencji*, [w:] C. Basiński [et al.] (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006, s. 172.

<sup>50</sup> J. Terno, *Głos do wyroku SPI z dnia 17 września 2007 r., T-125/03 i T-253/03*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 6, s. 47.



na piśmie zastrzeżenia do tego protokołu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, kontrolujący dokonuje ich analizy i, w razie potrzeby, podejmuje dodatkowe czynności kontrolne, a w przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń zmienia lub uzupełnia odpowiednią część protokołu w formie aneksu do protokołu. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części kontrolujący informuje o tym kontrolowanego na piśmie. O odmowie podpisania protokołu kontrolujący czyni wzmiankę w protokole. Protokół sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden pozostawia się kontrolowanemu, z wyłączeniem materiału dowodowego pozostającego w posiadaniu kontrolowanego.

### Kontrola odrębna prowadzona na wniosek innych podmiotów

Ustawa antymonopolowa normuje także możliwość prowadzenia kontroli na wniosek Komisji Europejskiej lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego UE. Artykuł 105l u.o.k.k. wskazuje, że bez wszczynania odrębnego postępowania Prezes UOKiK może przeprowadzić kontrolę, w tym dokonać przeszukania na wniosek wskazanych powyżej podmiotów:

- 1) jeżeli przedsiębiorca lub osoba uprawniona do jego reprezentowania albo posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1 u.o.k.k., sprzeciwiają się przeprowadzeniu przez Komisję Europejską kontroli w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1/2003 lub rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw<sup>51</sup>, lub też
- 2) w przypadku, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia nr 1/2003 oraz art. 12 rozporządzenia nr 139/2004.

Podstawę przeprowadzania kontroli podmiotów gospodarczych przez Komisję Europejską wprowadzają powołane wyżej rozporządzenia – nr 1/2003 oraz nr 139/2004<sup>52</sup>. I tak, na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 1/2003, Komisja uzyskała uprawnienie do prowadzenia wszelkich koniecznych kontroli przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw. Dodatkowe regulacje dotyczące zasad przeprowadzania kontroli przez Komisję

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2004, s. 1-22, dalej jako: rozporządzenie nr 139/2004.

<sup>52</sup> Szerzej na temat regulacji wspólnotowych w zakresie kontroli podmiotów gospodarczych, które mogą mieć zastosowanie w połączeniu z omawianymi w niniejszym artykule przepisami ustawy antymonopolowej – por. M. Swora, *op. cit.*, s. 1580 i nast.

Europejską zawarte są z dnia 7 kwietnia 2004 postępowania zgodnie z Komisji w sprawie najlepiej w związku z art. 101 i 102 tej Komisji w sprawie decyzji Komisji podjętej

Przedsiębiorstwa i porządkowania się ko decyzji. Decyzja o po miotu i celu kontroli, nałożenie może być z ków informacyjnych p sienia odwołania od d Komisja podejmuje ta konkurencji państwa i prowadzona kontrola

Wykorzystanie cy wiązane z brzmieniem urzędnicy organu och go terytorium ma być lub wyznaczone przez tywnie pomagają urz mionym przez Komisj leżnie urzędnikom Ko

W ramach kontroli przez Komisję do pro

- wchodzenia d transportu prz

<sup>53</sup> Dz. Urz. WE L 123 z 27

<sup>54</sup> Dz. Urz. WE C 308 z 21

<sup>55</sup> Nota dostępna jedynie tion to conduct an ins 20(4) of Council Regula legislation/explanator

<sup>56</sup> Szerzej na temat upraw stawie rozporządzenia ma Rady (WE) nr 1/2003 konkurencji ustanowione Komentarz do rozporząd wprowadzania w życie n L 03.1.1), LEX/el 2006.



szczenia zastrzeżeń, podejmuje dodatkowe zastrzeżenia w formie aneksu do całości lub w części. O odmowie protokołu. Protokoły ten pozostawia się tego pozostającego

## wniosek

ść prowadzenia kontroli konkurencji i k.k. wskazuje, że bez wniosek wskazanych po-

to jego reprezentowania, nieruchomości w art. 91 ust. 1 u.o.k.k. Komisję Europejską kontrolę w oparciu o przepisy rozporządzenia (WE) nr 139/2004 i koncentracji przedsię-

porządzenia nr 1/2003

w gospodarczych przez art. 20 rozporządzenia w sprawie wadzenia wszelkich kontroli przedsiębiorstw. Dodatkowe kontroli przez Komisję

z rozporządzenia nr 139/2004. kontroli podmiotów gospodarczych omawianymi w niniejszym rozdziale. M. Swora, *op. cit.*, s. 1580 i nast.

zawarte są także w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję kontroli zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE<sup>53</sup>, zawiadomieniu Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w oparciu o art. 101 i 102 TFUE<sup>54</sup>, a przede wszystkim w Nocie wyjaśniającej Komisji w sprawie autoryzacji przeprowadzania inspekcji na podstawie art. 20(4) rozporządzenia nr 1/2003<sup>55</sup>.

Przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw są zobowiązane do poddawania się kontroli nakazanej przez Komisję Europejską w drodze art. 20(4) rozporządzenia nr 1/2003. Decyzja o podjęciu kontroli powinna zawierać określenie przedmiotu kontroli, termin jej rozpoczęcia i pouczenie o karach, których wymiar może być związane z nieprawidłowym wypełnianiem obowiązków informacyjnych przez podmiot kontrolowany oraz o prawie do wnie- szenia skargi od decyzji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Komisja podejmuje takie decyzje po zasięgnięciu opinii organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na którego terytorium ma być przeprowadzona kontrola (por. art. 20(4) rozporządzenia nr 1/2003)<sup>56</sup>.

Wykonanie cytowanego powyżej art. 105l u.o.k.k. musi zostać po- wzięte z brzmieniem art. 20(5) rozporządzenia nr 1/2003, według którego organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na które- mu powołano ma być przeprowadzona kontrola, oraz osoby upoważnione przez ten organ, na wniosek tego organu lub Komisji, aktywnie pomagają urzędnikom i innym towarzyszącym osobom upoważ- nionym przez Komisję. W tym celu przysługują im uprawnienia przyna- leżące urzędnikom Komisji.

W ramach kontroli urzędnicy i inne towarzyszące osoby upoważnione przez Komisję do prowadzenia kontroli mają prawo do:

- wchodzić do wszelkich pomieszczeń, na teren i do środków transportu przedsiębiorstwa i związków przedsiębiorstw;

<sup>53</sup> Dz. Urz. UE L 123 z 27.04.2004 r., s. 18-24.

<sup>54</sup> Dz. Urz. UE C 308 z 20.10.2011 r., s. 6-32.

<sup>55</sup> Jest dostępna jedynie w języku angielskim jako Explanatory note to an authorisation to conduct an inspection in execution of a Commission decision under Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003, [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/inspection\\_explanatory\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/inspection_explanatory_note.pdf) [dostęp: 03.03.2012].

<sup>56</sup> Więcej na temat uprawnień kontrolnych przyznanych Komisji Europejskiej na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 - zob. K. Kohutek, *Komentarz do art. 20 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulacji konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. U. UE L 03.1.1)*, [w:] K. Kohutek, *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulacji konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. U. UE L 03.1.1)*, UEV/el 2006.

- sprawdzania ksiąg i innych rejestrów dotyczących spraw prowadzonych przez przedsiębiorstwo, bez względu na sposób ich przechowywania;
- pobrania lub uzyskiwania w każdej formie kopii lub wyciągów z tych ksiąg lub rejestrów;
- pieczętowania wszelkich pomieszczeń przedsiębiorstwa i ksiąg lub rejestrów na czas i w zakresie koniecznym do przeprowadzenia kontroli;
- zadawania pytań przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstwa w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli oraz do rejestrowania odpowiedzi.

Ponadto, zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 1/2003, Komisja ma prawo do kontroli innych, niż pomieszczenia samego przedsiębiorstwa, pomieszczeń. Przepis ten wskazuje jednoznacznie, że jeżeli zaistnieje uzasadnione podejrzenie, że księgi lub inne rejestry dotyczące spraw przedsiębiorstwa, będące przedmiotem kontroli, które mogą mieć znaczenie dla udowodnienia poważnego naruszenia art. 101 lub art. 102 TFUE, są przechowywane w innych pomieszczeniach, na innym terenie lub w środkach transportu, w tym w miejscach zamieszkania dyrektorów, menedżerów lub innych pracowników przedsiębiorstwa lub związków przedsiębiorstw, Komisja może nakazać przeprowadzenie kontroli takich pomieszczeń, terenu i środków transportu. Co istotne, z uwagi na daleko idącą ingerencję w sferę wolności osobistej osób fizycznych taka kontrola wymaga jednak uprzedniej autoryzacji ze strony właściwego sądu krajowego. W toku rozpatrywania wniosku Komisji o zgodę na kontrolę innych pomieszczeń sąd krajowy weryfikuje, czy decyzja Komisji jest autentyczna, a przewidziane środki przymusu nie są arbitralne ani nadmiernie uciążliwe w szczególności w stosunku do wagi zarzucanego naruszenia, ciężaru poszukiwanych dowodów, zaangażowania danego przedsiębiorstwa i uzasadnionego prawdopodobieństwa, że księgi i rejestry odnoszące się do przedmiotu kontroli są przechowywane w pomieszczeniach, na wkroczenie do których trzeba posiadać zgodę. Ponadto sąd krajowy może prosić Komisję, bezpośrednio lub za pośrednictwem organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE, o szczegółowe wyjaśnienia dotyczące tych elementów, które są konieczne do umożliwienia im oceny proporcjonalności przewidzianych środków przymusu. Jeżeli urzędnicy i inne towarzyszące osoby upoważnione przez Komisję uznają, że przedsiębiorstwo sprzeciwia się kontroli nakazanej zgodnie z powyższymi rozwiązaniami prawa unijnego, organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego ma obowiązek udzielić im wszelkiej koniecznej pomocy, występując ewentualnie o pomoc policji lub równoważnej władzy egzekwującej prawo, aby umożliwić przeprowadzenie kontroli. W koniecz-

nych przypadkach organ obowiązyany jest również tego o dokonanie stosownej kontroli podmiotu (p

Spośród innych rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu nr 1/2003, należy wymienić następujące przepisy: art. 21, który dotyczy kontroli przedsiębiorstw w określonych przypadkach, oraz art. 22, który dotyczy porozumień w różnych dziedzinach działalności przedsiębiorstw w celu przeprowadzenia kontroli z własnością kontrolowanego przedsiębiorstwa.

Instytucja kontroli i nadzoru przewidziana w rozporządzeniu nr 13/2003, która jest organem upoważnionym do przeprowadzenia kontroli i nadzoru nad przedsiębiorstwami należącymi do przedsiębiorstw handlowych, niezależnie od miejsca ich siedziby lub żądania kopii lub wyciągów z dokumentów i plombowania wszelkich dokumentów handlowych na okazanie ich inspekcji. Mogą również być one przechowywane w przedsiębiorstwie.

Sprzeciwianie się mu Komisji Europejskiej przez przedsiębiorstwa lub pracowników organu oceny skutkować nałożeniem i wykonaniem kontroli (por. art. 24(1c) rozporządzenia nr 139/2004).

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 1/2003 oraz art. 12 rozporządzenia nr 1/2003 organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego może przeprowadzać na terenie państwa członkowskiego na wniosek Komisji Europejskiej kontrole i nadzory w imieniu i na rachunek państwa członkowskiego. I tak, rozporządzenie nr 1/2003 przewiduje przesłanki do podjęcia kontroli i nadzoru w innych środkach prowadzonych przez organy państwa członkowskiego w imieniu i na rachunek państwa członkowskiego. Celem ustalenia, czy zaistniała sytuacja jest objęta art. 12(1) rozporządzenia nr 1/2003 (art. 102 TFUE). Artykuł 22(1) rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje, że na wniosek Komisji organy państwa członkowskiego przeprowadzają kontrole i nadzory w imieniu i na rachunek Komisji Europejskiej (UOKiK) odpowiedzialnej za

ych spraw prowadzo-  
sposób ich przecho-

kopii lub wyciągów

siębiorstwa i ksiąg lub  
do przeprowadzenia

ów lub pracowników  
wa w celu uzyskania  
yczących przedmiot  
dzi.

03, Komisja ma prawo  
siębiorstwa, pomiesz-  
zaistnienie uzasadnione  
raw przedsiębiorstwa  
zenie dla udowodnie-  
E, są przechowywane  
środkach transportu  
żerów lub innych pra-  
biorstw, Komisja może  
zeń, terenu i środków  
rencję w sferę wolności  
nak uprzedniej autory-  
ozpatrywania wniosku  
sąd krajowy weryfika-  
ziane środki przymusu  
półności w stosunku do  
ych dowodów, zaangażo-  
prawdopodobieństwa  
ntroli są przechowywa-  
trzeba posiadać zgodę  
ednio lub za pośrednic-  
wskiego UE, o szczegó-  
są konieczne do umoż-  
ch środków przymusu  
ażnione przez Komisję  
toli nakazanej zgodnie  
an ochrony konkurencji  
im wszelkiej koniecznej  
ub równoważnej władzy  
nie kontroli. W koniecz-

nych przypadkach organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego  
powinny jest również wystąpić o zgodę do właściwego organu sądo-  
wego w wykonaniu stosownych czynności wobec poddanego czynnościom  
administracyjnym podmiotu (por. art. 20(6) i (7) rozporządzenia nr 1/2003).

Wśród innych rozwiązań prawnych dotyczących kontroli przedsię-  
biorstw przez Komisję, w treści rozporządzenia nr 1/2003 wskazać można  
następujące przepisy: art. 17 odnoszący się do dochodzeń i kontroli przed-  
siębiorstw w określonych sektorach gospodarki lub do szczególnego typu  
przedsiębiorstw w różnych sektorach gospodarki oraz art. 21 dotyczący moż-  
liwości przeprowadzania kontroli tzw. innych pomieszczeń (niebędących  
miejscami kontrolowanego przedsiębiorstwa).

Instrukcja kontroli przedsiębiorstwa przewidziana została również  
rozporządzeniem nr 139/2004. Zgodnie z jego art. 13, urzędnicy Komisji  
i urzędnicy upoważnione są uprawnione do: wstępu do wszystkich pomie-  
szczeń należących do przedsiębiorstwa; badania ksiąg i innych rejestrów  
handlowych, niezależnie od formy, w jakiej są przechowywane; pobiera-  
nia kopii lub wypisów z ksiąg lub rejestrów handlowych oraz  
kontrolowania wszelkich pomieszczeń przedsiębiorstwa i ksiąg lub reje-  
strów handlowych na okres i w stopniu niezbędnym do przeprowadzenia  
kontroli. Mogą również zwracać się do osób reprezentujących kontrolo-  
wane przedsiębiorstwo oraz do jego pracowników o składanie wyjaśnień.

Wzmacnianie się możliwości przeprowadzenia kontroli na wniosek  
Komisji Europejskiej przez jej przedstawicieli, upoważnione osoby lub  
pracowników organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego może  
składać o naruszenie przez Komisję grzywny za odmowę poddania się  
kontroli (por. art. 24(1c) rozporządzenia nr 1/2003 oraz art. 15(1b) rozpo-  
rządzenia nr 139/2004).

Warto również wskazać, że na podstawie art. 22 rozporządzenia  
nr 1/2003 oraz art. 12 rozporządzenia nr 139/2004 Prezes UOKiK, jako or-  
gan ochrony konkurencji państwa członkowskiego, uprawniony został do  
przeprowadzania na terytorium Polski kontroli lub do dokonania przeszu-  
dzenia wniosków Komisji lub organu ochrony konkurencji innego państwa  
członkowskiego. I tak, np. art. 22(1) rozporządzenia nr 1/2003 uprawnia  
Prezesa UOKiK do podjęcia czynności kontrolnych lub też wykorzystania  
wszelkich środków prowadzących do ustalenia faktów na mocy prawa krajo-  
wego w imieniu i na rachunek urzędu ochrony konkurencji innego państwa  
członkowskiego, czy zaistniało naruszenie art. 81 i 82 TWE (obecnie art. 101  
i 102 UE). Artykuł 22(2) przywoływanego rozporządzenia wskazuje, że  
na wniosek Komisji organy ochrony konkurencji państw członkowskich  
przeprowadzają kontrolę, którą Komisja uznaje za konieczną. Urzędnicy  
organów ochrony konkurencji państw członkowskich (w przypadku Pol-  
ski – UOKiK) odpowiedzialni za przeprowadzenie tych kontroli oraz oso-



by upoważnione lub wyznaczone przez nich wykonują swoje uprawnienia zgodnie z własnym prawem krajowym.

W przedstawionych powyżej przypadkach Prezes UOKiK związany jest treścią wniosku, o którym mowa w art. 105i pkt 1 lub pkt 2 u.o.k.k. Znajdujące się w jego gestii instrumenty wynikające z ustawy służą jedynie realizacji określonych celów przypisanych przez działanie Komisji Europejskiej, prowadzącej określone postępowania na podstawie powołanych wyżej aktów prawa unijnego.

Zawarte w art. 105i u.o.k.k. rozwiązanie instytucjonalne potwierdza jedynie istnienie obowiązku podjęcia określonych czynności kontrolnych przez Prezesa UOKiK w sytuacji wystąpienia z odpowiednim wnioskiem przez Komisję, które w gruncie rzeczy powinny być realizowane na podstawie stosownych przepisów wspólnotowych rozporządzeń, o których była mowa powyżej. Każde z nich w sposób przejrzysty i precyzyjny określa, w jakiej sytuacji powstaje określony obowiązek współdziałania z organem wspólnotowym, który ma obowiązek podjąć organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego. Bez wątplenia słusznie zapis ten stanowi przejaw dążenia do zapewnienia efektywnej realizacji celów procedur kontrolnych, prowadzonych na podstawie regulacji wspólnotowych zawartych w odpowiednich regulacjach wspólnotowych.

### Kontrola sądowa czynności kontrolnych w postępowaniu antymonopolowym

Kontrola, stanowiąc istotną ingerencję w wolność gospodarczą przedsiębiorcy oraz mogąc w mniejszym lub większym stopniu dezorganizować bieżące funkcjonowanie przedsiębiorcy, wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony sądowej adresata czynności kontrolnych organu antymonopolowego. Kontrola sądowa może dotyczyć zarówno wszczęcia kontroli przez organ antymonopolowy, jak i podejmowanych w toku kontroli czynności. Wszczęcie zwykłej kontroli przez Prezesa UOKiK jest niezaskarżalne i nie podlega kontroli sądowej. Natomiast SOKiK jest sądem właściwym w zakresie autoryzacji wszczęcia kontroli podejmowanej przez Prezesa UOKiK w związku z kontrolą połączoną z przeszukaniem. Zgodnie z art. 105c ust. 1 u.o.k.k., Kontrolujący w toku kontroli może również dokonać przeszukania pomieszczeń lub rzeczy, za zgodą sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzieloną na wniosek Prezesa Urzędu. Co istotne, sąd antymonopolowy musi wydać postanowienie w sprawie

złożonego wniosku w skarżalne<sup>57</sup>.

Ustawa antymonopolowa przez przedsięwzięcie w toku kontroli, tj. za pomocą nośników informacyjnych, Prezes UOKiK wydaje wyroki wydawane na czas nie dłuższy niż 7 dni. Jest to postanowienie jest SOKiK.

Nie wyczerpuje to jednak możliwości organu antymonopolowego, bowiem także sprzeciwiającym przedsięwzięciom Prezesa UOKiK, ustal w art. 84c ustawy go na podstawie a nie przedsiębiorca może przez Prezesa UOKiK, a Przedsiębiorca antymonopolowego w ten Przedsiębiorca ma obowiązek, wniesienie sprzeciwu przez Prezesa UOKiK, a wniesienie sprzeciwu wniesienia zażalenia, a.s.d.g. w przypadku może w drodze postępowania zabezpieczenia dowodów kontroli. Podlegają tymże nośniki informacyjne kontroli. Prezes UOKiK sprzeciwu naprzeciwko od czynności kontrolnych postanowienie przed tym otrzymane.

<sup>57</sup>M. Błachucki, M. Stankiewicz, *Ustawa antymonopolowa*, wyd. 2014, s. 154.  
<sup>58</sup>Wskazywać należy, że w toku kontroli w toku



woje uprawnienia.

UOKiK związany  
lub pkt 2 u.o.k.k.  
istawy służą jednolite  
ałanie Komisji Euro  
odstawie powoła-

onalne potwierdza  
ności kontrolnych  
jednym wnioskiem  
alizowane na pod-  
zządzeń, o których  
i precyzyjny okre-  
sóbldziałania z orga-  
an ochrony konkure-  
e zapis ten stanowi  
cji celów procedur  
wspólnotowych ze-

## olnych wym

gospodarczą przed-  
niu dezorganizował  
ewnienia odpowiedzial-  
kontrolnych organa-  
yc zarówno wszczę-  
ejmowanych w toku  
Prezesa UOKiK jest  
miast SOKiK jest se-  
ntroli podejmowane  
ną z przeszukaniem  
u kontroli może rów-  
za zgodą sądu ochro-  
nsek Prezesa Urzędu  
anowienie w sprawie

innego wniosku w ciągu 48 godzin. Postanowienie SOKiK jest niezawisłe<sup>57</sup>.

Ustawa antymonopolowa przewiduje bezpośrednio możliwość zaskarżenia przez przedsiębiorcę wyłącznie jednej czynności podejmowanej przez kontrolę, tj. zajęcia akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów lub innych nośników danych. Zgodnie z art. 105g ust. 1 u.o.k.k., Prezes UOKiK wydaje w tym przedmiocie postanowienie. Postanowienie jest wydawane na czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli, jednakże nie dłuższy niż 7 dni. Jest ono zaskarżalne. Sądem właściwym do jego rozpoznania jest SOKiK.

Nie wyczerpuje to jednak możliwości zaskarżania czynności kontrolnych organu antymonopolowego przez przedsiębiorcę. Przysługuje mu również także sprzeciw<sup>58</sup>. Sprzeciw jest zwyczajnym środkiem prawnym umożliwiającym przedsiębiorcy do zaskarżania kontroli oraz czynności procesowych Prezesa UOKiK podjętych w jej trakcie. Sprzeciw uregulowany jest w art. 84c u.s.d.g. Do postępowania antymonopolowego stosuje się na podstawie art. 105l u.o.k.k. Artykuł 84c ust. 1 u.s.d.g. stanowi, że przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Prezesa UOKiK czynności z naruszeniem przepisów art. 79a i 79b ustawy. Przedsiębiorca może wnieść sprzeciw na piśmie do organu antymonopolowego w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. Przedsiębiorca ma obowiązek uzasadnić wniesienie sprzeciwu. Co istotne, wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez Prezesa UOKiK z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia. Zgodnie z art. 84c ust. 8 ustawy, w przypadku wniesienia sprzeciwu organ antymonopolowy może w drodze postanowienia dokonać na czas rozpatrzenia sprzeciwu zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli. Podlegają mu dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli. Prezes UOKiK w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych lub kontynuowaniu czynności kontrolnych. Na wniesienie sprzeciwu przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Jego rozstrzygnięcie następuje w dro-

<sup>57</sup> M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, Warszawa 2011, s. 108.

<sup>58</sup> Warto od razu zaznaczyć, że nie można utożsamiać sprzeciwu przysługującego przedsiębiorcy w trakcie kontroli ze sprzeciwem przysługującym prokuratorowi.

dze postanowienia nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia. Należy pamiętać, że w przypadku wydania postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych Prezes UOKiK może kontynuować je od dnia, w którym postanowienie doręczono przedsiębiorcy, a w przypadku wniesienia zażalenia – od dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia. Brak rozpatrzenia sprzeciwu w terminie jest równoznaczny w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych. Sądem właściwym do rozpatrywania sprzeciwu jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Postanowienie SOKiK o rozpatrzeniu sprzeciwu jest niezaskarżalne<sup>59</sup>.

Na zakończenie tej części rozważań trzeba także podkreślić, że stronie nie przysługuje zażalenie na „czynność przeszukania” uregulowane w art. 236 k.p.k. Jak wskazał SOKiK: „wprawdzie bowiem UOKiK odsyła w pewnym zakresie do przepisów k.p.k. o przeszukaniu, jednak z uwagi na charakter tego odesłania w kontekście innych przepisów UOKiK, nie ma ono zastosowania w niniejszej sprawie”<sup>60</sup>.

## Uwagi końcowe

1. Szczególna pozycja Prezesa UOKiK uzasadnia specyficzne ukształtowanie instrumentów kontrolnych, których zadaniem staje się realizacja przepisów ustawy antymonopolowej, przy czym trzon przepisów dotyczących kontroli stanowią rozwiązania zawarte w art. 105a-105h u.o.k.k. Stosowanie instrumentów kontrolnych przez Prezesa UOKiK powinno być oparte na ścisłej realizacji przyznanych mu uprawnień oraz braku domniemywania dodatkowych uprawnień. Ingerencja ta ma swoje uzasadnienie w konieczności realizacji zadań prawa ochrony konkurencji. Umieszczenie w katalogu kar pieniężnych również kary za utrudnianie wykonywania kontroli uznać należy za zasadne.

2. Cel kontroli determinujący sposób jej wykonywania winny brać pod uwagę wszelkie obiektywne czynniki kształtujące organizację i sposób działania przedsiębiorcy, w tym zarówno wielkość przedsiębiorcy, jak i sposób jego wewnętrznej organizacji.

3. Jak zaznacza się w doktrynie, kary nakładane na przedsiębiorców na podstawie art. 106 u.o.k.k. mają charakter fakultatywny i są nakładane na podmioty w drodze uznania administracyjnego<sup>61</sup>. Oznacza to, iż organ administracji ma pełną swobodę nakładania sankcji, która ograniczona jest

<sup>59</sup> Postanowienie SOKiK z dnia 18 lipca 2011 r., XVII Amz 29/11, niepubl.

<sup>60</sup> Postanowienie SOKiK z dnia 6 października 2011 r., XVII Amz 44/1 I, niepubl.

<sup>61</sup> D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1598; C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 947 i 950.

tylko ramami kwotowymi w art. 111 u.o.k.k. Kar pieniężnych należy wyznaczyć z uwzględnieniem okoliczności naruszenia oraz stopnia naruszenia. W przypadku instrumentu administracyjnego wykorzystanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, jak wskazano w orzecznictwie, nie oznacza, że wysokość kary musi być, w pewnym zakresie, związana z naruszeniem interesu publicznego. Stopień naruszenia interesu publicznego może być karą pieniężną [...], która jest proporcjonalna do stopnia zawinienia przedsiębiorcy.

4. Wszelkie sankcje, które zostaną nałożone z tytułu naruszenia przepisów ustawy, powinny być wszystkim zgodne z karygodnością czynu. Wynika, że spośród liczących się sankcji, które są najmniej naruszające interesy publiczne lub tylko w sposób pośredni naruszają dobro prawne, należy wybrać taką, która jest najmniej szkodliwa do realizacji zamierzonego celu. W tym zakresie powinien odpowiadać Prezes UOKiK.

5. Na zakończenie tej części rozważań należy stwierdzić, że ustawodawca, ustanawiając w ustawie antymonopolowej różne rodzaje postępowania kontrolnego, powinien mieć na uwadze, że kontrola jest to tylko sposób zbiórki informacji, która nie może być w pełni niezrozumiała dla przedsiębiorcy, pomimo specjalnej regulacji w ustawie antymonopolowej nie są to kontrole działalności gospodarczej. Art. 5 ustawy z dnia 15 czerwca 2004 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

<sup>62</sup> Wyrok SOKiK z dnia 24 października 2011 r., XVII Amz 44/1 I, niepubl.

<sup>63</sup> Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 15 czerwca 2004 r., I/04/0001/04.

<sup>64</sup> C. Banasiński, E. Piontek (red.), *op. cit.*, s. 947 i 950.

nia jego wniesienia o kontynuowanie jej ac, a w przypadku postanowienia zny w skutkach apieniu od czyn a sprzeciwu jest e SOKiK o rozpe-

dkreślić, że str- ia" uregulowane m UOKiK odsyła t, jednak z uwag isów UOKiK, ne

cyficzne ukształ- staje się realizacja i przepisów dot- 105a-105h u.o.k.k. OKiK powinno być raz braku domnie- woje uzasadnienie nji. Umieszczenie nie wykonywania

ia winny brać pod ganizację i sposób przedsiębiorcy, jak

przedsiębiorców na y i są nakładane na icza to, iż organ ad- ra ograniczona jest

l, niepubl. z 44/1 l, niepubl. Ński, E. Piontek (red.), awa 2009, s. 947 i 950.

Wskazano w orzecznictwie sądu antymonopolowego, faktyczna wysokość kary musi być, w pierwszym rzędzie, odzwierciedleniem winy, z jaką nastąpiło naruszenie zakazu. Ponadto, kara powinna odzwierciedlać stopień naruszenia interesu publicznego<sup>62</sup>. Wadliwa jest decyzja ustalająca wysokość kary, której wysokość jest nadmiernie dolegliwa w stosunku do stopnia zawinienia przedsiębiorcy<sup>63</sup>.

Wszelkie sankcje, którymi dysponuje Prezes UOKiK (w tym sankcje za naruszenie zasad kontroli), powinny być stosowane przede wszystkim zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, z której wynika, że spośród licznych środków działania należy wybierać tylko takie, które są najmniej dotkliwe dla podmiotów dotkniętych tym ograniczeniem lub tylko w stopniu niezbędnym dla skutecznej ochrony nadanego dobra prawnego<sup>64</sup>. Mając na uwadze art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy mieć na względzie, że środki te muszą być więc odpowiednie, konieczne i współzgodne z realizacją zamierzonego celu. Wymogowi zasady proporcjonalności powinien odpowiadać również sposób przeprowadzenia kontroli przez Prezesa UOKiK.

Na zakończenie tej pracy warto jeszcze zwrócić uwagę na wyjątkowe miejsce kontroli w ustawodawcy. Kontroli poświęcony jest rozdział 5 działu III ustawy antymonopolowej. Ta jednostka redakcyjna służy wyodrębnieniu interesów konsumentów. Systematyka aktu zdaje się sugerować, że kontrola jest także odrębnym typem postępowania. Tymczasem w ustawie nie ma jasnego sposobu zbierania dowodów. Taka technika legislacyjna jest nie tylko nieprecyzyjna i sprzeczna z zasadami dobrej legislacji. Co więcej, mimo specjalnej regulacji kontroli przepisy jej dotyczące w ustawie antymonopolowej nie są wyczerpujące, ale zgodnie z art. 105<sup>1</sup> u.o.k.k. do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodar-

<sup>62</sup> Ustawa SOKiK z dnia 24 maja 2006 r., XVII Ama 17/05, niepubl.

<sup>63</sup> Ustawa Sądu Antymonopolowego z dnia 9 kwietnia 1997 r., XVII Ama 3/97, niepubl.

<sup>64</sup> Chmieliński, E. Piontek (red.), *op. cit.*, s. 954.



# **Kontrola działalności gospodarczej**

**pod redakcją  
Mirosława Pawełczyka i Rafała Stankiewicza**

Warszawa 2013

Recenzent:

Prof. dr hab. Anna Walaszek-Pyzioł

Opracowanie redakcyjne:

Małgorzata Baranowska

Projekt okładki:

Olgierd Zbychorski

© Copyright by Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji  
Krajowej Rady Radców Prawnych, 2013

ISBN 978-83-936005-3-3

Skład i łamanie:

MARGINALIA Pracownia Edytorska, [marginalia.eu](http://marginalia.eu)

Druk i oprawa:

BARTGRAF ul. Piękna 24/26, 00-549 Warszawa

Wydawca:

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Al. Ujazdowskie 18 lok. 4

00-478 Warszawa