

**STANDARDY RZETELNOŚCI  
POSTĘPOWANIA  
W SPRAWACH Z ZAKRESU  
OCHRONY KONKURENCJI  
I KONSUMENTÓW**

**Między prawem administracyjnym  
a prawem karnym**

**redakcja naukowa Wojciech Jasiński**

---

---

**MONOGRAFIE**

# STANDARDY RZETELNOŚCI POSTĘPOWANIA W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Między prawem administracyjnym  
a prawem karnym

redakcja naukowa Wojciech Jasiński

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642

*Stan prawny na 1 lipca 2016 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska*

Wydawca

*Monika Pawłowska*

Redaktor prowadzący

*Adam Choiński*

Opracowanie redakcyjne

*Agnieszka Bąk*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-562-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 7

Wstęp / 11

*Krystyna Kowalik-Bańczyk*

**Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji / 19**

*Bartosz Turno*

**Aktualny standard w zakresie ochrony poufności komunikacji pomiędzy prawnikiem a klientem (*Legal Professional Privilege*) w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów / 40**

*Anna Błachnio-Parzych*

**Zasada *ne bis in idem* a odpowiedzialność w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów / 57**

*Dominika Czerniak, Dorota Czerwińska*

**Domniemanie niewinności w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów / 85**

*Jakub Kociubiński*

**Standardy rzetelnego procesu sądowego podczas wymierzania kar za porozumienia kartelowe / 115**

*Maciej Bernatt*

**Czy Polska oferuje więcej niż wymaga Konwencja?  
O konwencyjnym wymogu pełnej jurysdykcji i polskim modelu sądowej kontroli kar nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów / 131**

*Wojciech Jasiński*

**Gwarancyjność przepisów regulujących przeszukanie w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów / 154**

*Michał Ziemba*

**Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów / 206**

Wykaz orzecznictwa / 221

Bibliografia / 231

# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- EKPC, Konwencja** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
- k.k.s.** ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

<b>KPP, Karta</b>	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389)
<b>k.w.</b>	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
<b>MPPOiP</b>	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
<b>TEWG</b>	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47)
<b>TUE</b>	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 13)
<b>TWE</b>	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1)
<b>u.o.k.k.</b>	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 z późn. zm.)

### **Czasopisma i publikatory**

<b>Annales UMCS</b>	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
<b>Colum. J. Eur. L.</b>	Columbia Journal of European Law
<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>Dz. Urz. UOKiK</b>	Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>Dz. Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dz. Urz. WE</b>	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
<b>ECR</b>	European Court Reports
<b>EPS</b>	Europejski Przegląd Sądowy

<b>iKAR</b>	internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regula- cyjny
<b>M. Praw.</b>	Monitor Prawniczy
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSNP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubez- pieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PPH</b>	Przegląd Prawa Handlowego
<b>PS</b>	Przegląd Sądowy
<b>Prok. i Pr.</b>	Prokuratura i Prawo
<b>PUG</b>	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
<b>Rec.</b>	Recueil de jurisprudence
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>YARS</b>	Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies
<b>WPP</b>	Wojskowy Przegląd Prawniczy
<b>Zb. Orz.</b>	Zbiór Orzeczeń

### Inne

<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<b>ETPC</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>ETS</b>	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>LPP</b>	Legal Professional Privilege
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny



<b>SA</b>	Sąd Apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SOKiK</b>	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>SPI</b>	Sąd Pierwszej Instancji
<b>SUE</b>	Sąd Unii Europejskiej
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

# Wstęp

---

Oddawana do rąk Czytelników publikacja została poświęcona problematyce standardów rzetelności postępowań z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Uwaga autorów skupiona została jednak na tych zagadnieniach, które wiążą się ściśle z represyjnym charakterem tych postępowań. Owa represyjność sprawia bowiem, że choć sytuują się one w sferze prawa administracyjnego, to jednak jako naturalne nasuwa się pytanie, na ile wpływ na ich kształt powinien mieć dorobek nauk penalnych. Kluczowym aspektem powyższego problemu jest przede wszystkim aplikowalność gwarancji karnoprawnych, których rolą jest eliminowanie arbitralności w działaniu władzy państwowej i minimalizowanie możliwości niesłusznego pociągnięcia danego podmiotu do odpowiedzialności.

Tak zakreślona tematyka publikacji skłania do poczynienia kilku uwag wstępnych. Po pierwsze, nie powinno budzić wątpliwości, że zarówno krajowe, jak i unijne prawo konkurencji cechuje się represyjnością. W polskim porządku prawnym na podstawie stosownych przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>1</sup> możliwe jest nakładanie w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kar pieniężnych, których wysokość może wynosić – w zależności od stwierdzonego uchybienia przepisom prawa konkurencji – do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary albo do 50 mln euro. Natomiast na gruncie unijnego prawa konkurencji Komisji Europejskiej przyznano uprawnienie do nakładania na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 z późn. zm.

wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu grzywien w wysokości do 10% całkowitego obrotu przedsiębiorstwa uzyskanego w roku obrotowym poprzedzającym nałożenie kary. Bez wątplenia wskazane kwoty kar (grzywien) są znaczące.

Warto jednak podkreślić, że sam wymiar orzekanej sankcji niekoniecznie musi mieć decydujące znaczenie dla uznania, że dane postępowanie ma charakter represyjny. Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na taką jego kwalifikację jest bowiem cel nakładania sankcji. Ten również musi być wyłącznie albo przede wszystkim represyjny. Jeżeli bowiem przeważa wzgląd na racje prewencyjne albo kompensacyjne, to eliminuje to daną sankcję z zakresu katalogu sankcji represyjnych, a w konsekwencji prowadzi do przyjęcia, że sprawa także nie ma charakteru represyjnego. W tym świetle należy zatem przyjąć, że nie każdy rodzaj postępowania, które należy do szerokiej i zróżnicowanej kategorii spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, powinien być uznawany za postępowanie o charakterze represyjnym. Przynajmniej w odniesieniu do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję kwestia ta nie budzi jednak wątpliwości<sup>2</sup>.

Po drugie, uznanie danego postępowania za represyjne nie ma wyłącznie znaczenia z perspektywy teoretycznych klasyfikacji. W praktyce bowiem taki krok pociąga za sobą bardzo istotne konsekwencje. Dostrzegalne są one zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie międzynarodowym. W tym pierwszym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który posługując się kategorią „postępowanie represyjne”, zaznacza, że z takim charakterem sprawy muszą wiązać się określone gwarancje o charakterze konstytucyjnym. Wśród najważniejszych należy wymienić: wymóg określoności opisu czynu, za który dany podmiot ma zostać pociągnięty do odpowiedzialności, indywidualizację w procesie nakładania sankcji, ograniczenia wynikające z zakazu

---

<sup>2</sup> Por. np.: M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, PiP 2012, z. 1, s. 55–58; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 316–323.

ne bis in idem oraz gwarancje określone w art. 42 i 45 Konstytucji RP<sup>3</sup>. Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej represyjny (karny) charakter danego postępowania sprawia, że zastosowanie znajdują w nim standardy rzetelności proceduralnej wynikającej przede wszystkim z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym miejscu należy wskazać jako istotne także przepisy art. 47 oraz 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jednak z uwagi na historyczny rozwój ochrony praw człowieka w ramach Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że przepis art. 6 EKPC ma, przynajmniej w zakresie standardów minimalnych, najbardziej fundamentalne znaczenie. Potwierdza to zresztą treść art. 52 ust. 3 KPP, który stanowi, że w zakresie, w jakim KPP zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez tę Konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę.

W orzecznictwie ETPC przyjmuje się, stosując tzw. kryteria Engela, że przynajmniej niektóre sprawy administracyjne powinny być uznawane za „karne” w rozumieniu EKPC. W kontekście postępowań dotyczących praktyk ograniczających konkurencję na uwagę zasługuje przede wszystkim wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom*<sup>4</sup>, w którym Trybunał wprost uznał, że sprawa taka powinna być kwalifikowana jako karna w rozumieniu EKPC. Jak przyjął Trybunał, wynika to przede wszystkim z trzech czynników. Karanie za działania ograniczające konkurencję zmierza do ochrony interesu publicznego, co jest także celem ustanawiania norm prawnokarnych. Wymierzana sankcja ma w tym kontekście cel represyjny oraz prewencyjny. Wreszcie możliwa do nałożenia kara w wysokości 6 mln euro ma zdaniem ETPC charakter wyraźnie represyjny<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Szerzej por. np. A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 664–666 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>4</sup> Skarga nr 43509/08.

<sup>5</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom*, skarga nr 43509/08, § 40–42.

Także w orzecznictwie TSUE można znaleźć poglądy o penalnym charakterze sankcji wymierzanych przez Komisję Europejską za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję<sup>6</sup>. Z pozoru stanowisko takie wydaje się zaskakujące, gdyż art. 23 ust. 5 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 Traktatu wyraźnie stanowi, że grzywny wymierzone na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 nie mają charakteru sankcji karnych. To ostatnie unormowanie przesądza jednak status grzywnien jedynie formalnie<sup>7</sup> i nie skutkuje niemożnością przyjęcia, że z perspektywy oceny charakteru danej sankcji na potrzeby rozstrzygnięcia zakresu stosowanych w postępowaniu, w którym jest ona wymierzana, gwarancji proceduralnych ustalenia mogą być odmienne niż te wynikające z przytoczonego unormowania.

Poza gwarancjami proceduralnymi składającymi się na prawo do rzetelnego procesu ważnymi uregulowaniami uzupełniającymi standardy poszanowania praw uczestników postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję są art. 8 EKPC oraz art. 7 KPP, które gwarantują poszanowanie prawa do prywatności. Co istotne, przepisy te interpretowane są przez ETPC oraz TSUE jako gwarantujące nie tylko prywatność osób fizycznych, ale także osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził wyraźnie to stanowisko w kontekście spraw antymonopolowych w wyroku z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Delta Pekárny a.s. przeciwko Czechom*<sup>8</sup>. Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywał na konieczność poszanowania prywatności w toku czynności prowadzonych na podstawie przepisów unijnego prawa konkurencji<sup>9</sup>.

Trzecim istotnym zagadnieniem jest zakres stosowania standardów prawno-karnych w prawie konkurencji. Oczywiście jest bowiem, że nie odbywa się

---

<sup>6</sup> Por. M. Król-Bogomiłska, *Zwalczanie karteli a prawo do rzetelnego procesu i prawo do prywatności – sporne zagadnienia* (w:) *Prawo konkurencji. 25 lat. Pierwszy Polski Kongres Prawa Konkurencji*, pod red. T. Skoczego, Warszawa 2016, s. 192–193 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>7</sup> Por. M. Król-Bogomiłska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym* (w *ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*), Warszawa 2001, s. 184–185.

<sup>8</sup> Skarga nr 97/11.

<sup>9</sup> Por. M. Król-Bogomiłska, *Zwalczanie karteli...*, s. 195–196 i cytowane tam orzecznictwo.

to wprost. Na tym tle rodzi się zatem pytanie o to, jaką swobodą w kształtowaniu przepisów prawa konkurencji dysponuje ustawodawca krajowy oraz organy unijne, tak aby były one zgodne z wymogami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi. Problematyka ta jest niewątpliwie złożona. W kontekście stosowania art. 6 EKPC do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję należy zauważyć, że ETPC dopuszcza, aby w przedmiocie kar orzekał organ niesądowy, o ile tylko jego rozstrzygnięcie zostanie poddane pełnej kontroli przez organ sądowy (*judicial body with full jurisdiction*). Trudno byłoby jednak wyobrazić sobie dopuszczenie przez ETPC takiego rozwiązania w postępowaniu mającym za przedmiot sprawę o przestępstwo. To wyraźnie wskazuje, że istnieje pewna doza elastyczności w stosowaniu standardów o rodowodzie penalnym w sprawach administracyjnych. Charakter danej sprawy w sposób istotny wpływa zatem na reinterpretację standardów prawnokarnych wynikających z art. 6 EKPC. Dostosowywanie tych standardów do specyfiki postępowań antymonopolowych widoczne jest także w orzecznictwie TSUE. Przykładem jest prawo do nieobciążania się, które jest rozumiane nieco odmiennie niż na gruncie wykształconego przede wszystkim w sprawach *stricte* karnych dorobku ETPC<sup>10</sup>. Co jednak naturalne, również w omawianej materii pojawiają się wątpliwości. Widoczne są one choćby w odniesieniu do zasady *nulla poena sine culpa*<sup>11</sup> czy prawa do prywatności<sup>12</sup>.

Autorzy niniejszej publikacji podjęli się niełatwego zadania omówienia zarysowanych powyżej problemów. W pierwszym opracowaniu, zatytułowanym „Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji”, dr hab. Krystyna Kowalik-Bańczyk, prof. INP PAN, poddała analizie unijny oraz polski standard prawa do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Problematyka ta, jak zostało to wskazane powyżej, budzi wątpliwości w szczególności w kontekście zakresu, w jakim prawo to powinno przysługiwać przedsiębiorcy będącemu

<sup>10</sup> Szerzej por. np. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony...*, s. 383–388.

<sup>11</sup> Por. np. K. Kowalik-Bańczyk, *O słuchaniu złych rad – nulla poena sine culpa w unijnym prawie konkurencji – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18.06.2013 r. w sprawie C-681/11 Bundeswettbewerbshörde, Bundeskartellamt przeciwko Schenker & Co. AG i inni*, EPS 2014, nr 11, s. 42–46.

<sup>12</sup> W tym kontekście zwraca uwagę przede wszystkim rozbieżność istniejąca w orzecznictwie ETPC i ETS odnosząca się do rozumienia terminu „mieszkanie” użytego w art. 8 EKPC. Szerzej por. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 208–211 i cytowane tam orzecznictwo.

stroną w postępowaniu antymonopolowym. Warto jednak zauważyć, że nawet w sprawach karnych kwestia niedostarczenia dowodów na swoją niekorzyść rodzi rozmaite kontrowersje, a standardowi europejskiemu w tej materii daleko jest do jasności<sup>13</sup>. W dalszej kolejności dr Bartosz Turno, LL.M., omówił zagadnienie ochrony poufności komunikacji pomiędzy prawnikiem a klientem (*Legal Professional Privilege*). Z perspektywy wpływu standardów prawno-karnych na postępowania antymonopolowe zagadnienie to ma niezwykle istotne znaczenie. Tajemnica obrończa w procesie karnym stanowi bowiem jedną z najbardziej fundamentalnych wartości, której ochrona jest kluczowym warunkiem rzetelności postępowania. W tym kontekście zwraca uwagę krytyczne stanowisko Autora, który wskazuje na wadliwość regulacji omawianej kwestii w polskim prawie konkurencji. W kolejnym opracowaniu dr Anna Błachnio-Parzych (INP PAN) przeanalizowała problematykę ponoszenia odpowiedzialności w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów w kontekście zasady *ne bis in idem*. Autorka szczegółowo zrekonstruowała kreowany w orzecznictwie ETPC oraz TSUE standard europejski w tej materii oraz odniosła go do realiów polskiego postępowania w przedmiocie ochrony konkurencji i konsumentów. Dominika Czerniak i Dorota Czerwińska (Uniwersytet Wrocławski) omówiły problematykę obowiązywania zasady domniemania niewinności w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Celem prowadzonych rozważań była odpowiedź na pytanie, czy i w jakich postępowaniach zasada ta powinna być stosowana i jak należy ją rozumieć w kontekście spraw o ochronę konkurencji i konsumentów. Dalsze dwa opracowania – dr. Jakuba Kociubińskiego (Uniwersytet Wrocławski) oraz dr. Macieja Bernatta (Uniwersytet Warszawski) – zostały poświęcone standardom rzetelności postępowania, w którym wymierzone są kary za naruszenia prawa konkurencji, a zwłaszcza kontroli sądowej kar nakładanych przez Prezesa UOKiK. To ostatnie zagadnienie ma szczególnie istotne znaczenie, jeśli wziąć pod uwagę, że wymóg istnienia pełnej kontroli sądowej jest kluczową gwarancją rzetelności postępowania, w którym nakładane są na przedsiębiorców kary. Książkę zamykają dwa opracowania poświęcone zagadnieniom prawa dowodowego. W pierwszym dr Wojciech Jasiński (Uniwersytet Wrocławski) poddał analizie gwarancyjność przepisów regulujących przeszukiwanie w polskim prawie konkurencji. Przedmiotem rozważań uczyniono unormowania regulujące

<sup>13</sup> Szerzej por. W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, Prok. i Pr. 2015, nr 7–8, s. 7–35.

zakres spraw, w których możliwe jest przeprowadzenie przeszukania, cel i przesłanki sięgnięcia po tę instytucję, a także prewencyjne i represyjne mechanizmy zapobiegania jej nadużyciu. Autor wskazał, że choć zasadniczo sposób unormowania tej dowodowej czynności wykrywczej zasługuje na aprobatę, to jednak przynajmniej kilka istotnych kwestii wymaga doprecyzowania i ujednoclenia. W drugim opracowaniu Michał Ziemia (Uniwersytet Wrocławski) podjął refleksję nad dopuszczalnością nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Tematyka to ważna i skomplikowana ze względu na konflikt wartości, jaki wpisany jest w dylemat możliwości wykorzystania dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa. Z jednej bowiem strony dowody wiarygodne przyczyniają się do właściwego ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, a z drugiej naruszenia prawa przy ich pozyskiwaniu, w szczególności jeżeli wpływają na sferę podstawowych praw i wolności, nie mogą być ignorowane. Refleksja zatem nad tym, jakie skutki procesowe powinno wywoływać naruszenie prawa w toku gromadzenia materiału dowodowego, jest nieodzowna w kontekście rzetelności postępowań w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

Dyskusja naukowa wokół poruszonych w niniejszej książce zagadnień toczy się w doktrynie od dawna. Zmiany wprowadzone do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>14</sup> w części stanowią odpowiedź ustawodawcy na podnieszone w literaturze postulaty. Pomimo ich wejścia w życie nadal jednak wiele istotnych kwestii nie doczekało się jednoznacznego rozstrzygnięcia. W konsekwencji w dalszym ciągu mogą rodzić się w praktyce wątpliwości, jak właściwie stosować przepisy prawa konkurencji. Publikacja, uwzględniając wskazane powyżej zmiany, stanowi jedno z pierwszych opracowań poddających analizie znowelizowany stan prawny.

Niniejsza książka jest owocem seminarium naukowego „Między prawem administracyjnym a prawem karnym. Standardy rzetelności postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów”, które odbyło się w dniu 27 listopada 2015 r. na Uniwersytecie Wrocławskim. Zostało ono przepro-

---

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 945.



wadzone w ramach finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki projektu badawczego Maestro „Sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych oraz krajowych organów konkurencji w świetle prawa unijnego i krajowego”, kierowanego przez prof. dr. hab. Marka Szydło. Publikacja zawiera referaty wygłoszone w trakcie tego interdyscyplinarnego spotkania naukowego. Mam nadzieję, że spotka się ona z przychylnym przyjęciem Czytelników, wzbogaci i urozmaici dotychczasowy dorobek doktryny prawa konkurencji, a zarazem stanie się przyczynkiem do dalszej refleksji naukowej nad złożoną materią standardów rzetelności postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

*Wojciech Jasiński*

Wrocław, lipiec 2016 r.

## Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji

Prawo do zachowania milczenia pozostaje jednym z podstawowych elementów prawa do obrony, przynajmniej w powszechnym rozumieniu tego uprawnienia oskarżonego o czyn zabroniony. Jednak tzw. wolność od samooskarżenia nie jest wprost uregulowana ani w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1</sup>, ani w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Mimo że prawo do nieskładania wyjaśnień przeciwko sobie nie jest wyraźnie uregulowane w Konwencji, jednak przyjmuje się, że wynika z art. 6 EKPC, składając się na prawo do rzetelnego procesu<sup>3</sup>. W prawie Unii Europejskiej może być interpretowane jako element

---

<sup>1</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Por. J. Landau, *The right against self-incrimination and the right to silence under Article 6*, *Judicial Review* 2007, vol. 12, no. 4, s. 261–265.

<sup>2</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389).

<sup>3</sup> Wyrok ETPC z dnia 6 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 18731/91; L. Ortiz Blanco, K.J. Jörgens (w:) *EC Competition Procedure*, ed. by L. Ortiz Blanco, wyd. 2, Oxford 2006, s. 179; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym (w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym)*, Warszawa 2001, s. 221, która zwraca uwagę na to, że uprawnienie takie zostało wyraźnie uregulowane w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Por. też: I. Van Bael, *Due Process in EU Competition Proceedings*, The Hague–London–New York 2011, s. 101; K. Lenaerts, *Some thoughts on evidence and procedure in European Community Competition Law*, *Fordham International Law Journal* 2007, no. 30, s. 1463. Prawo do zachowania milczenia przewidują niektóre konstytucje, np. Konstytucja Stanów Zjednoczonych (5. poprawka) – por. R. Grote, *Protection of Individuals in the Pre-Trial Procedure* (w:) *The Right to a Fair Trial*, ed. by D. Weissbrodt, R. Wolfrum, Berlin–Heidelberg–New York 1997, s. 713. Trzeba jednak zastrzec, że osoby prawne nie mogą się powoływać na tę poprawkę – por. *Hale v. Henkel*, 201 US

zasad ogólnych: prawa do rzetelnego procesu sądowego lub prawa do obrony. W Karcie praw podstawowych można je jednak wywodzić przede wszystkim z art. 48 ust. 1 i 2.

Wolność od samooskarżania się stanowi przede wszystkim twór orzeczniczy, sformułowany i wykształcony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Niniejsze opracowanie nie będzie dotyczyło orzecznictwa ETPC, z uwagi na to, że żaden z dotychczas wydanych przez ETPC wyroków w odniesieniu do wolności od samooskarżenia nie dotyczy postępowań antymonopolowych<sup>5</sup>. Orzecznictwo to jednak może być niekiedy przydatne w sytuacji, gdy dana hipoteza nie zaistniała jeszcze przed TSUE, zwłaszcza że w orzeczeniach dotyczących postępowań antymonopolowych ETPC kwalifikuje te postępowania jako postępowania dotyczące szeroko pojętej „sprawy karnej”<sup>6</sup>. Potwierdzają to również wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów wydane przez Prezesa UOKiK w dniu 1 września 2015 r.<sup>7</sup>, gdzie sprawy antymonopolowe uznawane są za wchodzące w skład autonomicznie definio-  
wanych przez ETPC spraw karnych.

Wolność od samooskarżenia może mieć istotne znaczenie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Przedsiębiorcy w Unii Europejskiej są zobowiązani do aktywnej współpracy z Komisją Europejską oraz z krajowymi organami ochrony konkurencji. Ta aktywna współpraca może prowadzić i często prowadzi do ustalenia zakresu ich odpowiedzialności antymonopo-

---

43, 26 Sct 370 (1906), cytat za: Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, Oxford 2008, s. 1196.

<sup>4</sup> I.M. Sampaio, *The Privilege Against Self-Incrimination: How Golden is Silence in EU Competition Law?*, *Global Competition Litigation Review* 2015, vol. 8, no. 2, s. 45.

<sup>5</sup> Por. o orzecznictwie ETPC w sprawach dotyczących wolności od samooskarżenia: W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się a interes publiczny w sprawach karnych (w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, PiP 2015, z. 11, s. 82–93.

<sup>6</sup> Wyrok ETPC z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Société Colas Est p. Francji*, nr skargi 37971/97; wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics S.R.L. p. Włochom*, nr skargi 43509/08; decyzja ETPC z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie *Société Boygoues Telecom p. Francji*, nr skargi 2324/08.

<sup>7</sup> Wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1) praktyk ograniczających konkurencję, 2) praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz 3) nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy, 1 września 2015 r., [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl) (dostęp: 29 grudnia 2015 r.), pkt 1.

lowej. Wymóg aktywnej współpracy stanowi zatem swego rodzaju paradoks, ponieważ zakłada uregulowanie woli przedstawienia dowodów i informacji, które mogą być obciążające dla przedsiębiorcy i mogą doprowadzić do nałożenia na niego nie tylko odium decyzji stwierdzającej naruszenie prawa, ale też surowej kary pieniężnej, mogącej mieć praktyczne przełożenie na funkcjonowanie przedsiębiorcy na rynku.

Niniejsze opracowanie zostało podzielone na dwie części – najpierw przedstawiane jest stanowisko TSUE w odniesieniu do wolności do samooskarżania się, które tak jak zostało wyrażone w latach 80. XX wieku, tak znajduje zastosowanie do dzisiaj bez większych modyfikacji. Można przyjąć, że po dopuszczeniu możliwości, by przedsiębiorca zachował milczenie w sytuacji, gdyby miał się samooskarżyć, TSUE nie dopuścił do rozbudowania „nadmiernego” sięgania po tę gwarancję proceduralną. W drugiej części opracowania skupiono się na prawie polskim, w którym *de facto* gwarancja wolności od samooskarżania w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji nie została ani skodyfikowana, ani zintegrowana w praktyce organu ochrony konkurencji. Nie wpływa to jednak na możliwość postawienia pytania o to, czy dorobek prawa UE powinien być stosowany w prawie polskim, a jeżeli tak, to w jaki sposób i w jakim zakresie.

## 1. Wolność od samooskarżenia w unijnym postępowaniu antymonopolowym

Uprawnienia Komisji Europejskiej do przeprowadzania kontroli oraz do żądania informacji od przedsiębiorców<sup>8</sup> powodują, że zagadnienie prawa do nieskładania wyjaśnień przeciwko sobie (ang. *privilege against self incrimination*) bądź prawa do tzw. wolności od samooskarżania (w myśl terminologii zaproponowanej przez B. Turno<sup>9</sup>) jest niezwykle istotnym uprawnieniem

---

<sup>8</sup> Uregulowane w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE L 1 z 04.01.2003, s. 1 z późn. zm.) (rozporządzenie 1/2003).

<sup>9</sup> B. Turno określa to jako „wolność od samooskarżania”, por. B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS 2009, z. 3, s. 34. Z kolei I. Van Bael, J.-F. Bellis, *Competition Law of the European Community*, The Hague 2005, s. 1072, określają to jako *right to remain silent*. Por. też: A. Pliakos, *Les droits de la défense et le droit communautaire de la concurrence*, Bruxelles

**Wojciech Jasiński** – doktor nauk prawnych, politolog; adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego; stypendysta rządu Francji (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne); laureat stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców (2015–2018); ukończył aplikację prokuratorską; zajmuje się przede wszystkim zagadnieniami prawa karnego procesowego oraz standardami ochrony praw człowieka w postępowaniach represyjnych; autor ekspertyz dla Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Sejmu RP; autor i współautor kilkadziesiątu publikacji z zakresu prawa karnego procesowego oraz materialnego.

Monografia w syntetyczny i przystępny sposób omawia zagadnienia sporne dotyczące stosowania standardów prawnokarnych w sprawach o ochronę konkurencji i konsumentów. Poruszono w niej kwestie odnoszące się w szczególności do:

- zakresu prawa do nieobciążania się przedsiębiorcy będącego uczestnikiem postępowań antymonopolowych,
- konfidencjonalności stosunku między przedsiębiorcą a prawnikiem,
- podstaw prawnych stosowania przeszukania u przedsiębiorcy i osób trzecich w związku z toczącym się postępowaniem przed Prezesem UOKiK,
- konsekwencji uznania przez Sąd Najwyższy oraz doktrynę, że w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązuje domniemanie niewinności,
- możliwości wykorzystania w postępowaniu w sprawie ochrony konkurencji i konsumentów dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem,
- możliwości prowadzenia postępowania antymonopolowego i innych postępowań represyjnych w tej samej sprawie.

Wątpliwości związane z tymi zagadnieniami były niejednokrotnie sygnalizowane w doktrynie, pojawiają się także w praktyce działania np. pracowników UOKiK. Ostatnie zmiany wprowadzone do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów częściowo te uwagi uwzględniają. Prezentowane opracowanie, jako jedno z pierwszych, odnosi się do znowelizowanej ustawy i poddaje analizie nowe przepisy.

Publikacja jest przeznaczona dla adwokatów i radców prawnych, pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sędziów Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz pracowników naukowych zajmujących się prawem konkurencji.



9 788380 925625 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8092-562-5



9 788380 925625

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL