



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

PRAWO PRZEDSIĘBIORSTW
DO OBRONY W POSTĘPOWANIU
ANTYMONOPOLOWYM PRZED
KOMISJĄ EUROPEJSKĄ

Piotr Sosnowski

Warszawa 2013

Prawo przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską

Piotr Sosnowski



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Warszawa 2013

Wszelkie opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu są osobistymi opiniami autora i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Copyright 2013 Piotr Sosnowski. Wszelkie prawa zastrzeżone.

ISBN 978-83-60632-86-4

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa
www.uokik.gov.pl

Skład, druk i oprawa:
Partner Poligrafia
Białystok, ul. Zwycięstwa 10
www.partnerpoligrafia.pl

Spis treści

WSTĘP	5
Rozdział I Zagadnienia wstępne.....	8
1.1. Funkcja prawa do obrony w systemie prawa a wolność gospodarcza	8
1.2. Problemy związane z wykrywaniem naruszeń prawa konkurencji.....	10
1.3. Komisja Europejska jako organ ochrony konkurencji.....	12
1.4. Zarys postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską i sądami unijnymi	12
1.5. Stosowanie Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a prawo unijne	14
1.6. Definicja przedsiębiorstwa	15
1.7. Stosowanie Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych do przedsiębiorstw	17
1.8. Zarys standardów rzetelnego procesu i dobrej administracji.....	18
1.8.1. Prawo do dobrej administracji.....	18
1.8.2. Prawo do rzetelnego procesu	20
1.9. Rozumienie sprawy karnej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.....	22
Rozdział II Treść prawa do obrony	23
2.1. Prawo do bycia wysłuchanym	23
2.2. Prawo do wglądu w akta	28
2.3. Prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.....	31
2.4. Prawo do ochrony stosunku obrończego (<i>legal privilege</i>)	32
2.5. Prawo do niezeznawania przeciwko sobie (zakaz samooskarżenia)	34
Rozdział III Prawo do ochrony sądowej jako element prawa do obrony	36
3.1. Traktatowe ramy skarg i rodzaje zaskarżalnych decyzji Komisji	36
3.2. Zaskarżanie decyzji Komisji w toku postępowania	38
3.2.1. Żądanie udzielenia informacji	38
3.2.2. Przeszukanie siedziby i innych lokali	39
3.3. Środki tymczasowe.....	41
3.4. Zaskarżenie decyzji kończących postępowanie	43
Rozdział IV Prawo do obrony a skuteczność egzekwowania prawa konkurencji – problem <i>leniency</i> i odszkodowań za naruszenia prawa konkurencji	49
4.1. <i>Leniency</i> - zarys instytucji.....	49
4.2. Odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji	51

4.3. <i>Leniency</i> i odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji a prawo do obrony	52
4.4. <i>Leniency</i> i odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji a prawo do obrony - studium przypadku.....	55

Rozdział V Ocena standardu prawa do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	58
5.1. Charakter postępowania przed Komisją - postępowanie administracyjne czy karne?.....	58
5.1.1. Argumenty na rzecz administracyjnoprawnego charakteru postępowania.....	58
5.1.2. Argumenty na rzecz karnoprawnego charakteru postępowania	59
5.1.3. Orzecznictwo sądów unijnych	61
5.2. Konsekwencje uznania karnego charakteru postępowania przed Komisją dla konstrukcji postępowania antymonopolowego	62
5.3. Sądowa kontrola decyzji Komisji	65
5.4. Poszczególne elementy prawa do obrony	68
5.4.1. Prawo do bycia wysłuchanym	68
5.4.2. Prawo do wglądu w akta i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa	69
5.4.3. Prawo do ochrony stosunku obrończego (<i>legal privilege</i>)	70
5.4.4. Prawo do niezeznawania przeciwko sobie	72
ZAKOŃCZENIE Między efektywnością a proporcjonalnością. Czy istnieje potrzeba kolejnej modernizacji unijnego prawa konkurencji?	74
BIBLIOGRAFIA	78

WSTĘP

Tematem niniejszej pracy jest prawo przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską. Celem, jaki postawił sobie autor, jest przedstawienie poszczególnych elementów tego prawa i dokonanie oceny, czy w wystarczającym stopniu zabezpieczają one uzasadnione interesy przedsiębiorstw występujących jako strony postępowania przed Komisją. W tym względzie autor odwoła się do standardów Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zamiarem niniejszej pracy jest pokazanie, że choć instytucje unijne - zarówno Komisja, jak i sądy - generalnie starają się respektować prawo do obrony, to jednak praktyka decyzyjna i orzecznicza wciąż nie gwarantuje standardu postępowań, który z jednej strony byłby odpowiedni do ciężaru stawianych przedsiębiorstwom zarzutów i wymierzanych potencjalnych kar, a z drugiej - nie wpływałby negatywnie na efektywność egzekwowania unijnego prawa konkurencji. Prawo konkurencji powinno być skutecznie wdrażane i egzekwowane, ale nie może się to odbywać kosztem prawa do obrony. Jak autor postara się wykazać, postulaty poszerzenia prawa do obrony i zachowania bądź zwiększenia efektywności stosowania prawa konkurencji wcale nie wykluczają się wzajemnie.

Rozważania te nie pozostają w próżni, ale odnoszą się do bardzo konkretnego wymiaru funkcjonowania systemu prawnego. Prawo do obrony w postępowaniu antymonopolowym jest bowiem zabezpieczeniem wolności gospodarczej przed nadmierną i arbitralną ingerencją władzy publicznej w jej funkcjonowanie. Z oskarżeniem o zмовę bądź nadużycie pozycji dominującej wiążą się bowiem nie tylko poważne konsekwencje finansowe w postaci kar administracyjnych sięgających 10 proc. rocznego obrotu czy koniecznością wypłaty odszkodowań podmiotom, które zostały poszkodowane wskutek tych praktyk. Rezultatem takich oskarżeń jest również poważne naruszenie wizerunku przedsiębiorstwa, które - szczególnie w przypadku spółek uczestniczących w obrocie giełdowym - może przełożyć się na dalsze straty finansowe (odpływ akcjonariuszy, a także potencjalnych klientów).

W pierwszym rozdziale niniejszej pracy poruszone są zagadnienia ogólne, których celem jest przedstawienie tła dla przeprowadzanych analiz. Omówione są więc kwestie umiejscowienia prawa do obrony w systemie prawa *in abstracto* oraz specyfika spraw z zakresu prawa konkurencji. Autor przedstawia również zarys instytucjonalny i prawny, w ramach którego będzie się poruszał. Składają się na to: opis postępowania przed Komisją i charakterystyka tego organu, specyfika stosowania Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w prawie unijnym oraz w stosunku do przedsiębiorstw, a także definicja przedsiębiorstwa. Przedstawione zostaną również standardy rzetelnego procesu i dobrej administracji, do których autor będzie odnosił się w dalszych rozdziałach. Drugi rozdział jest omówieniem poszczególnych elementów prawa do obrony, na które składają się prawo do wysłuchania, do wglądu w akta, do niezeznawania przeciwko sobie, ochrona stosunku obrończego i tajemnicy przedsiębiorstwa. Natomiast jednemu z najistotniejszych elementów prawa do obrony, jakim jest prawo do sądu, autor poświęcił osobny, trzeci z kolei rozdział. Przedstawiona jest w nim praktyka zaskarżania decyzji Komisji wydawanych zarówno w toku postępowania, jak i kończących postępowanie. Rozdział czwarty również prezentuje zagadnienia pośrednio związane z prawem do obrony, mianowicie dochodzenie odszkodowań za naruszenia prawa konkurencji oraz instytucję *leniency*. Te dwa instrumenty wdrażania prawa konkurencji są analizowane w kontekście mechanizmów prawa do obrony koniecznych do zachowania efektywności przez całość prawa konkurencji. Autor dokonuje takiej analizy również na przykładzie problemów wynikających z jednej ze spraw, toczącej

się obecnie przed Trybunałem Handlowym w Brukseli. Ostatni, piąty rozdział poświęcony jest ocenie opisanych wcześniej mechanizmów pod kątem ich zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres badanego zagadnienia autor musiał dokonać pewnych ograniczeń pozwalających na utrzymanie niniejszej pracy w rozsądnym rozmiarze. Zgodnie z tytułem pracy, dotyczy ona tylko postępowania przed Komisją. Należy jednak zwrócić uwagę, że za egzekwowanie prawa unijnego odpowiedzialne są również krajowe organy ochrony konkurencji, które mogą przekazywać Komisji pewne kategorie postępowań. Również Komisja może przekazać postępowanie w danej sprawie krajowemu organowi ochrony konkurencji, jeśli uzna to za uzasadnione. Ponieważ jednak omówienie tych zagadnień wymagałoby szerszego opisanie Europejskiej Sieci Konkurencji oraz reguł dotyczących głównie postępowań przed krajowymi organami ochrony konkurencji, autor nie zdecydował się na poruszenie tych kwestii. Również zagadnienie koncentracji przedsiębiorstw, z uwagi na odmienny charakter i cel postępowania w tego typu sprawach, zostało wyłączone z poniższych rozważań. Innym problemem celowo pominiętym przez autora pracy są możliwości przedsiębiorstwa w zakresie obrony materialnej przed stawianymi im w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją zarzutami. Z uwagi na bardzo dużą ilość możliwych strategii obronnych opisanie nawet tych najbardziej typowych wymagałoby znacznego rozbudowania pracy. Z tego samego powodu w rozdziale trzecim autor ogranicza się do opisanie tylko dwóch - jego zdaniem najbardziej reprezentatywnych - przykładów domniemań dowodowych, jakimi posługuje się Komisja w praktyce egzekwowania prawa konkurencji. Niniejsza praca nie zawiera również opisu kompletnego systemu ochrony jednostek wynikającego z Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a jedynie opisuje jego najważniejsze elementy. Stanowią one punkt odniesienia dla rozważań dotyczących tego, jak powinien wyglądać taki system w unijnym prawie konkurencji. Autor wyłączył również z zakresu swoich badań prawa innych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu (oprócz tych, którym stawiane są zarzuty). Są to przede wszystkim przedsiębiorstwa poszkodowane przez antykonkurencyjne praktyki. Przedsiębiorstwa te mają co prawda pewne uprawnienia do występowania w postępowaniu, ale ich zasadniczo odmienna sytuacja sprawia, że pominięcie ich w niniejszej pracy jest uzasadnione.

Metoda badawcza, jaką w niniejszej pracy stosuje autor, to analiza makrosystemowa i komparatystyczna. Celem autora jest ukazanie systemu zabezpieczeń proceduralnych dla przedsiębiorstw w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją i porównanie go ze standardem stworzonym w systemie Rady Europy i częściowo implementowanym do prawa unijnego przez Kartę Praw Podstawowych i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor stosuje również metodę analizy przypadku (*case study*) w celu zobrazowania zagadnień omówionych w rozdziale czwartym. Analiza obejmuje orzecznictwo Komisji, sądów unijnych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z odniesieniem do dorobku doktryny. Orzecznictwo Komisji i sądów unijnych dotyczy wyłącznie spraw z zakresu ochrony konkurencji¹, natomiast w przypadku Trybunału Praw Człowieka są to sprawy dotyczące sporów o charakterze zarówno administracyjnym i cywilnym, jak i karnym.

W tym miejscu należy jeszcze poczynić kilka zastrzeżeń dotyczących kwestii terminologicznych. Przede wszystkim z uwagi na odmienne rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa w prawie polskim i unijnym, trzeba pamiętać, że w tym ostatnim jest ono traktowane jako podmiot

¹ Większość analizowanych w pracy wyroków i decyzji dotyczy karteli i innych naruszeń art. 101 TFUE. Taki dobór orzecznictwa nie wynika z arbitralnego wyboru autora, ale z faktu, że to właśnie w tych sprawach najczęściej były podnoszone kwestie proceduralne, co wynika zresztą ze specyfiki takich spraw. W przypadku naruszeń art. 102 TFUE sporne są znacznie częściej kwestie materialne (ocena czy przedsiębiorstwo posiada pozycję dominującą i tego, czy dana praktyka stanowi jej nadużycie).

(a nie jak w prawie polskim jako zorganizowany majątek służący prowadzeniu działalności gospodarczej). Ponieważ niniejsza praca dotyczy prawa unijnego, autor będzie posługiwał się pojęciem przedsiębiorstwa właściwym dla tego prawa i w takim właśnie ujęciu zostanie ono szerzej omówione w pierwszym rozdziale. Ponadto, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zmieniona została nomenklatura sądów unijnych. Z uwagi na to, że pojęcie „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej” dotyczy całego systemu sądownictwa UE, autor będzie określał dawny Sąd Pierwszej Instancji nazwą Sądu UE, natomiast w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości będzie stosował jego pełną nazwę bądź po prostu określenie „Trybunał”. Natomiast Europejski Trybunał Praw Człowieka będzie się pojawiał pod pełną nazwą, ewentualnie w formie skrótu ETPCz bądź określenia „Trybunał w Strasburgu”, dla odróżnienia od nazwy „Trybunał” zarezerwowanej dla najwyższego sądu unijnego. W przypadku przywołania nazw Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej autor będzie stosował skróty tych nazw - odpowiednio: TUE i TFUE. Na koniec należy też wskazać, że w odniesieniu do sankcji finansowych nakładanych na przedsiębiorstwa za naruszenia prawa konkurencji autor będzie używał powszechnie stosowanego w doktrynie polskiej pojęcia „kary”, a nie „grzywny”, które co prawda jest oficjalnym tłumaczeniem stosowanym w aktach prawnych UE, ale nie oddaje prawidłowo charakteru sankcji.

Autor wyraża nadzieję, że niniejsza praca będzie wartościowym wkładem w debatę nad prawem do obrony i konstrukcją postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską.

Zagadnienia wstępne

W rozdziale tym zaprezentowane zostaną zagadnienia ogólne, niezbędne dla rozważań na temat prawa do obrony przedsiębiorstw w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską - a w szczególności określenia jego standardu. Celem poniższych rozważań jest przede wszystkim wskazanie teoretyczno-prawnych problemów związanych z prawem do obrony *in abstracto* oraz specyfiki spraw z zakresu prawa konkurencji. Zostaną tu także zaprezentowane krótka charakterystyka Komisji Europejskiej jako organu ochrony konkurencji oraz zarys unijnego postępowania antymonopolowego. Analizie poddane zostaną możliwości zastosowania standardów wywodzących się z Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w prawie unijnym oraz możliwość przypisania przedsiębiorstwom praw wynikających z tejże konwencji. Następnie autor zwięźle omówi orzecznictwo sądów unijnych dotyczące definicji „przedsiębiorstwa”, a więc podmiotu, któremu w postępowaniu przypisywane jest prawo do obrony. Na zakończenie rozdziału zostanie przedstawiony zarys standardów rzetelnego procesu i dobrej administracji oraz definicja „sprawy karnej” w ujęciu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co ma kluczowe znaczenie dla przypisania określonego standardu do postępowania (a więc i zakresu praw przysługujących podmiotowi postępowania).

1.1. Funkcja prawa do obrony w systemie prawa a wolność gospodarcza

Prawo do obrony wywodzi się z prawa do sądu, które jest jednym z najstarszych praw uzyskanych przez jednostkę w toku ewolucji systemów prawnych. Prawo do sądu chroni nie tylko przed bezprawnymi działaniami innych jednostek, ale także - a może przede wszystkim - przed arbitralnością działań władzy wykonawczej. Wraz z ewolucją sądownictwa oraz rozwojem nauk prawnych wzrastała również świadomość znaczenia prawa do sądu, które przestało być już ściśle rozumiane jedynie jako prawo do procesu przed organem niezależnym od władzy wykonawczej, ale również jako realnej możliwości bronięcia swoich racji za pomocą rozmaitych narzędzi.

Problemem ujawniającym się w systemie prawnym każdego państwa od samego jego powstania jest kwestia podziału uprawnień do podejmowania określonych działań pomiędzy organy władzy a jednostki. Z jednej strony, państwo musi posiadać niezbędne kompetencje, aby móc efektywnie wykonywać te funkcje, które zostały mu powierzone. Uprawnienia te powinny być na tyle uniwersalne, aby państwo mogło się mierzyć z wyzwaniami, jakie stawia przed nim rozwój technologiczny, ekonomiczny i społeczny. Z drugiej strony, doświadczenia historyczne, zwłaszcza z XX w., spowodowały rozwój systemów ochrony jednostek przed arbitralnymi i nieproporcjonalnymi decyzjami państwa, naruszającymi prawa jednostki. Wynikające z nich gwarancje pozwalają zapobiegać nadużyciom władzy, które niestety są stałym elementem praktyki każdego systemu prawnego. Dzięki nim jednostki mogą prowadzić normalną działalność, korzystając z przysługujących im innych praw.

Jakość prawa do obrony jednostek jest bardzo istotną kwestią dla funkcjonowania całego systemu prawnego państwa. Stworzenie odpowiednich narzędzi obrony oraz mechanizmów pozwalających na weryfikację rozstrzygnięć władzy wobec jednostek decyduje o tym, czy chwilowa „niewydolność” systemu w postaci niesprawiedliwej decyzji jednego z organów państwa może zostać skorygowana.

Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że te przysługujące jednostkom uprawnienia nie powinny paraliżować egzekwowania przestrzegania prawa. Nadmierne rozbudowanie narzędzi przysługujących jednostce do obrony w rozmaitych postępowaniach przed organami państwa (czy to sądowymi, czy administracyjnymi) może prowadzić do sytuacji, w której nie będzie możliwe skuteczne przywrócenie stanu sprzed naruszenia czy doprowadzenie do tego, aby jednostka poniosła odpowiedzialność za nieprzestrzeganie prawa.

W kontekście powyższych rozważań należy odnieść się jeszcze do pojęcia wolności gospodarczej. Jest to pojęcie wywodzące się z doktryny liberalizmu gospodarczego, mające swoje źródła jeszcze w XVIII w. Oznacza ono swobodę obywateli do podejmowania nieskrępowanej aktywności ekonomicznej na rynku². Współczesna światowa gospodarka oparta jest w zdecydowanej większości ma aktywności ekonomicznej pochodzącej od podmiotów prywatnych. Aktywność gospodarcza państw o liberalnej gospodarce rynkowej jest bardzo ograniczona.

Rzecz jasna wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego - z uwagi na skomplikowanie procesów ekonomicznych, jak i technologicznych, a także olbrzymiego wpływu, jaki aktywność ekonomiczna wywiera na funkcjonowanie człowieka, współczesne państwa w znacznym stopniu wyznaczają ramy tej działalności, określając, jakie działania mieszczą się w granicach wolności gospodarczej, a które poza nie wykraczają. Wyznaczanie granic wolności gospodarczej jest współcześnie zadaniem nie tylko ustawodawców, ale również sądów - zarówno na poziomie krajowym, jaki i ponadnarodowym.

Ogromny stopień skomplikowania rzeczywistości gospodarczej sprawia, że tym bardziej potrzebne są mechanizmy pozwalające podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą na skuteczną obronę swoich interesów. Ochrona ta powinna mieć wymiar zarówno prywatny (możliwość zakwestionowania działań innych podmiotów prywatnych łamiących prawo), jak również publiczny (obrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa, stanowiącą nadużycie jego uprawnień).

Zasadniczo w każdym postępowaniu przed organami państwa można wyróżnić dwa rodzaje obrony dostępnej podmiotom prywatnym: obronę formalną oraz materialną. Obrona formalna jest związana przede wszystkim z możliwością korzystania z profesjonalnego pełnomocnika. Poza tym obejmuje szereg instrumentów gwarancji proceduralnych właściwych dla danego postępowania, które podmiot prywatny może skutecznie wykorzystywać. Natomiast obrona materialna polega na możliwości podnoszenia określonych argumentów na swoją korzyść. Obydwa te rodzaje obrony są wobec siebie komplementarne - ograniczenie jednego z nich skutkowałoby ograniczeniem drugiego. W niniejszej pracy autor skupi się jednak na aspekcie formalnym prawa do obrony - a więc na gwarancjach proceduralnych i uprawnieniach podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, pozwalających mu na przedstawianie swoich racji w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską.

Opisane powyżej problemy ujawniają się na wielu płaszczyznach prawnych, zwłaszcza na płaszczyźnie prawa karnego oraz administracyjnego, w tym również prawa konkurencji, co zostanie opisane poniżej.

² H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 59.

1.2. Problemy związane z wykrywaniem naruszeń prawa konkurencji

Istotą wolności gospodarczej jest rywalizacja podmiotów prowadzących działalność ekonomiczną na rynku. Każdy z tych podmiotów dąży do wypracowania stabilnej pozycji i osiągania jak największych zysków. W tym celu jest zmuszony do konkurowania z innymi podobnymi podmiotami o klientów. Konkurencja odbywa się na różnych płaszczyznach - cenowej, jakościowej, usług dodatkowych, posprzedażowych, itp. Istnienie konkurencji wytwarza stan niepewności, który motywuje przedsiębiorców do dbania o klienta i rozwijania działalności poprzez optymalizację kosztów, ekspansję terytorialną, otwieranie nowych kanałów sprzedaży czy innowacyjność. Wiąże się to jednak z ciągłą potrzebą inwestowania oraz monitorowania działań rynkowych konkurentów, co jest bardzo czasowo- i kosztochłonne. Stąd zjawiska polegające na porozumiewaniu się konkurentów w celu maksymalizacji i stabilizacji zysków towarzyszą gospodarce od momentu, w którym własność prywatna zaczęła odgrywać w niej istotną rolę. Wiadomo, że przedsiębiorstwa dążą do tego, żeby zagwarantować sobie możliwie największy zysk jak najmniejszym kosztem - jest to absolutnie racjonalne i naturalne. Jednakże już dawno zauważono, że ograniczenie konkurencji - czy to poprzez łączenie się podmiotów gospodarczych, czy przez ich bliską współpracę - może przynieść niekorzystne skutki dla całej gospodarki i społeczeństwa. Najbardziej zauważalnym efektem takich zachowań uczestników rynku są rosnące (bądź utrzymujące się na tym samym poziomie) ceny, brak możliwości zakupu określonych produktów na danym terytorium oraz brak alternatywy w zakupie towarów czy korzystaniu z usług. Pierwszym aktem prawnym, który miał na celu systematyczne przeciwdziałanie tym zjawiskom, była tzw. ustawa Shermana, przyjęta w Stanach Zjednoczonych w 1890 r., choć karanie za zachowania zakłócające konkurencję na rynku było obecne również w systemie prawnym nowożytnej Anglii czy napoleońskim kodeksie karnym³. Od tamtego czasu zarówno rzeczywistość gospodarcza, jak i prawo konkurencji przeszły znaczące zmiany. Przede wszystkim pojawiły się organy państw powołane specjalnie w celu wykrywania antykonkurencyjnych zachowań i karania za nie. O ile jednak w dalszym ciągu najczęstszymi zjawiskami naruszającymi konkurencję są porozumienia czy praktyki dotyczące ustalania cen, podziału rynku czy ograniczeń ilościowych, to jednak z uwagi na dość skomplikowany charakter współczesnych procesów gospodarczych nie zawsze jest możliwe jednoznaczne ocenienie, czy dana praktyka faktycznie stanowi działanie antykonkurencyjne. Stąd zrodziła się potrzeba stworzenia takich procedur, które zagwarantują podmiotom gospodarczym możliwości przedstawienia argumentów na swoją obronę. Gwarancje te nie mogą mieć charakteru czysto formalnego, gdyż kontakty pomiędzy podmiotami gospodarczymi są we współczesnym świecie czymś naturalnym (również pomiędzy konkurentami). Organy stojące na straży prawa konkurencji muszą więc postępować bardzo ostrożnie, tak aby decyzje przez nie podejmowane nie zakłóciły całkowicie legalnych i korzystnych z punktu widzenia konkurencji procesów gospodarczych.

Z drugiej strony, wykrywanie naruszeń prawa konkurencji jest z reguły procesem czasochłonnym i wymagającym dużych nakładów. Rozwój technologiczny i gospodarczy sprawia, że coraz częściej jest potrzebna jest w tym celu specjalistyczna wiedza dotycząca nie tylko ekonomii, ale również specyfiki danego rynku. Wzrost świadomości prawnej przedsiębiorstw również stanowi wyzwanie dla organów ochrony konkurencji - coraz częściej uczestnicy karteli podejmują szereg działań utrudniających lub wręcz uniemożliwiających wyśledzenie takich

³ D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, *Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?*, Global Competition Law Centre Working Paper 04/08, Brugia 2008, s. 21; W.P.J. Wils, *Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer?* [w:] „World Competition” 2005, nr 2 (28), s. 127.

praktyk. Coraz rzadziej zdarzają się sytuacje, w których przedsiębiorstwa zamieszczają antykonkurencyjne ustalenia w oficjalnych dokumentach. Przykłady podejmowania takich „środków ostrożności” można znaleźć w wielu sprawach, zarówno krajowych, jak i europejskich. W sprawie kartelu producentów elektrycznych i mechanicznych produktów węglowych i grafitowych⁴ uczestnicy kartelu uzgodnili, że notatki ze spotkań, niezbędne ze względu na ilość produktów i rynków, których dotyczyło porozumienie, będą niszczone niezwłocznie po wdrożeniu zawartych w nich ustaleń. Wszelkie raporty z wyjazdów służbowych były pozbawione informacji mogących wskazywać na kontakty z konkurentami. Do komunikacji używano tradycyjnych skrzynek pocztowych, rzadziej faksu (jedna z firm używała maszyny umiejscowionej w domu swojego pracownika). Wymyślony został cały system kodów dla uczestników porozumienia. Dodatkowo po rozpoczęciu postępowań dotyczących innych produktów uczestników kartelu, ustanowiony został Komitet Bezpieczeństwa, mający zapobiegać wydostaniu się dowodów do urzędów antymonopolowych. W innej sprawie⁵, oprócz systemu kodów, został zaprojektowany cały system teleinformatyczny mający na celu bezpieczną wymianę danych za pomocą wiadomości e-mail oraz SMS. Adresy, z których korzystano, były regularnie zmieniane, a telefony posiadały funkcję szyfrowania połączeń i wiadomości tekstowych. Wiadomości e-mail i załączniki do nich były zapisywane bezpośrednio na przenośnej pamięci typu flash, aby nie pozostawiać śladów na komputerach służbowych. Ponadto częstą praktyką jest przechowywanie dokumentacji dotyczącej naruszeń w domach pracowników (bądź ich rodzin⁶) czy ukrywanie wydatków związanych z wyjazdami na spotkania członków kartelu (np. opłacanie tych kosztów gotówką, bez wskazania konkretnego celu wydatku w rozliczeniach⁷).

Nieco inna jest specyfika spraw o nadużywanie pozycji dominującej, które są rozpatrywane w tym samym trybie postępowania co sprawy karteli i innych zakazanych praktyk. Spór pomiędzy organami ochrony konkurencji a przedsiębiorstwami toczy się raczej na płaszczyźnie prawnej, a jego przedmiotem jest przede wszystkim ocena konkretnych działań rynkowych przedsiębiorstw, które mają, co do zasady, charakter jawny.

Organy ochrony konkurencji, aby mierzyć się z powyżej opisanymi problemami, muszą dysponować odpowiednimi instrumentami dochodzeniowymi, pozwalającymi nie tylko na wykrycie działań antykonkurencyjnych, ale również ich udowodnienie w taki sposób, który nie zostanie zakwestionowany później przez sąd sprawujący kontrolę nad takimi rozstrzygnięciami. Z tego powodu, wraz z rozwojem prawa konkurencji, organy te były wyposażane w coraz szersze uprawnienia i instrumenty pozwalające im na efektywne ściganie naruszających prawo przedsiębiorstw.

Należy jednak zauważyć, że bardzo szerokie definiowanie uprawnień organów ochrony konkurencji niesie za sobą ryzyko nadużyć. Mogą mieć one charakter zarówno faktyczny - gdy organy korzystają z nieprecyzyjnie określonych kompetencji i poszerzają je przez swoją praktykę, jak również systemowy - gdy organy wprawdzie działają zgodnie z obowiązującym prawem, ale problem tkwi w samym prawie, niedającym przedsiębiorstwom należytych gwarancji do podjęcia skutecznej obrony.

⁴ Decyzja Komisji z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie nr C.38.359 *Carbon and graphite products*, pkt. 81-87, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.

⁵ Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie nr COMP/F/38.899 *Gas insulated switchgear*, pkt. 170-176, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.

⁶ Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie nr COMP/E-1/37.512 *Vitamins*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r. Jeden z pracowników przedsiębiorstwa uczestniczącego w kartelu producentów witamin przechowywał dokumenty kartelu na dyskach twardych ukrytych w okapie dachu domu swojej babci.

⁷ Decyzja Komisji z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie nr COMP/E-1/36.490 *Graphite electrodes*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.

1.3. Komisja Europejska jako organ ochrony konkurencji

Komisja Europejska jest instytucją powołaną do życia jeszcze przez traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska stała się organizacją międzynarodową, a Komisja jednym z jej najważniejszych organów (w nomenklaturze traktatowej określa się ją mianem instytucji).

Według obecnie obowiązujących przepisów Komisja składa się z 28 komisarzy, po jednym z każdego państwa członkowskiego, wliczając w to Przewodniczącego Komisji oraz jego zastępcę, pełniącego jednocześnie funkcję Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Od 1 listopada 2014 r. Komisja będzie składać się z liczby komisarzy wynoszącej dwie trzecie liczby państw członkowskich (stosunek ten może zostać zmieniony jednomyślnie decyzją Rady Europejskiej). Procedurę wyboru Komisji inicjuje Rada Europejska, wskazując większość kwalifikowaną kandydata na Przewodniczącego. Kandydatura ta musi zostać następnie zatwierdzona w głosowaniu przez Parlament Europejski. W dalszej kolejności Rada Europejska w porozumieniu z Przewodniczącym nominuje kandydatów na komisarzy zgodnie z systemem rotacji, opisanym w art. 244 TFUE. Cały skład Komisji podlega następnie zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Osoby wybierane w skład Komisji nie mogą być w żaden formalny sposób zależne od władz państw członkowskich, z których pochodzą. Nie mogą też przyjmować jakichkolwiek instrukcji od rządów czy innych instytucji swoich państw.

Kolegium komisarzy dysponuje aparatem pomocniczym w postaci korpusu urzędniczego składającego się z ponad 25 tys. urzędników. Aparat ten dzieli się na służby i wydziały (Dyrekcje Generalne - DG). Jednym z 33 wydziałów jest Dyrekcja Generalna do spraw Konkurencji. To przed tą Dyrekcją faktycznie toczą się postępowania antymonopolowe (jak również w sprawach dotyczących koncentracji, pozostających jednakże poza zakresem niniejszej pracy). W postępowaniu bierze też udział tzw. *Hearing Officer* (dalej jako: **HO**; wg polskiej wersji językowej decyzji⁸: urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające), który jest powoływany spoza członków DG ds. Konkurencji i jest niezależny od urzędników prowadzących postępowanie w danej sprawie.

1.4. Zarys postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską i sądami unijnymi

Postępowanie przed Komisją dzieli się na dwie fazy: wstępną oraz zasadniczą. Komisja wszczyną postępowanie na mocy własnej decyzji o charakterze uznaniowym, działając z własnej inicjatywy bądź po otrzymaniu zawiadomienia, przy czym to ostatnie nie jest wiążące. Podmiot składający zawiadomienie - jeśli nie jest to państwo członkowskie - musi mieć uzasadniony interes prawny, jeżeli chce uzyskać prawa proceduralne w postępowaniu.

W celu zebrania informacji Komisja może stosować kilka różnych narzędzi. Przede wszystkim może wystąpić do przedsiębiorstwa z żądaniem udzielenia informacji na mocy art. 18 Rozporządzenia 1/2003⁹. Żądania na mocy tego przepisu dzielą się na dwa rodzaje: zwykłe oraz na podstawie decyzji. Obydwa typy żądań powinny zawierać podstawę prawną, cel, precyzyjne wskazanie poszukiwanych informacji, termin, a także informacje o sankcjach,

⁸ Decyzja Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji, Dz.Urz. UE L.275, z 20.10.2011, s. 29-37.

⁹ Rozporządzenie Rady 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. UE L.1, z 04.01.2003, polskie wydanie specjalne: Rozdział 08, t. 02, s. 205-229. Dalej jako Rozporządzenie 1/2003.

jakie grożą za udzielenie informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd. W przypadku zwykłego żądania nieudzielenie informacji nie będzie podlegało karze. Jest jednak całkiem prawdopodobne, że wówczas Komisja zwróci się do przedsiębiorstwa z żądaniem udzielenia informacji na podstawie decyzji, a w takiej sytuacji możliwość ukarania karą pieniężną za odmowę udzielenia informacji istnieje.

Komisja dysponuje również uprawnieniami do dokonywania niezapowiedzianej kontroli przedsiębiorstwa (tzw. *dawn raid*) w poszukiwaniu dowodów naruszeń prawa konkurencji. Prawo do przeprowadzenia kontroli rozciąga się zarówno na siedzibę przedsiębiorstwa oraz jego środki transportu, jak również na domy prywatne zatrudnionych w nim pracowników, ale w ostatnim przypadku tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że dokumenty mogące być dowodem naruszenia mogą się znajdować w tym miejscu. Pomieszczenia przedsiębiorstwa mogą zostać zabezpieczone na czas inspekcji. Uprawnienia pozwalają również urzędnikom Komisji na kopiowanie wszelkiego rodzaju danych (np. korespondencja, dokumenty wewnętrzne, umowy) będących w dyspozycji przedsiębiorstwa, niezależnie od ich formy (papierowa, elektroniczna) oraz na zadawanie pytań dotyczących tychże dokumentów pracownikom. Urzędnicy mogą przy tym żądać dokumentów zawierających informacje, które stanowią tajemnice przedsiębiorstwa, jednakże w takim wypadku zobowiązani są do ochrony tych tajemnic przed ujawnieniem w dalszym toku postępowania. Urzędnikom można odmówić jedynie dostępu do dokumentów objętych ochroną wynikającą ze stosunku obrończego (ang. *legal privilege*). Przeszukanie domów pracowników przedsiębiorstwa wymaga zgody sądu krajowego, który może skontrolować, czy decyzja nie jest nieproporcjonalna lub arbitralna. Ponadto przedsiębiorstwa mogą zaskarżyć decyzję o żądaniu informacji bądź decyzję o inspekcji do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak utrudnianie takiej kontroli bądź odmowa poddania się jej może skutkować nałożeniem kary pieniężnej. Komisja posiada również uprawnienia do przeprowadzania przesłuchania, jednakże tylko w przypadku, gdy osoba, która ma zostać przesłuchana, wyrazi na to zgodę.

Zebrane informacje są analizowane przez urzędników Komisji Europejskiej i jeśli wskazują na możliwość naruszenia prawa konkurencji, rozpoczyna się faza zasadnicza. Komisja formułuje w niej pismo z zarzutami (*statement of objections*) - dokument zawierający podstawowe fakty odnoszące się do naruszenia prawa konkurencji, uzasadnienie zakwalifikowania praktyki jako naruszającej art. 101 bądź 102 TFUE, dowody potwierdzające tezy Komisji oraz wskazanie czynników wpływających na wysokość kary, która może zostać wymierzona przedsiębiorstwu. Po wystosowaniu pisma z zarzutami przedsiębiorstwo będące stroną postępowania ma prawo do wglądu w akta Komisji, które stały się podstawą do przedstawienia mu zarzutów. Dostęp do niektórych dokumentów może zostać ograniczony bądź to z uwagi na tajemnice innych przedsiębiorstw, również będących stronami postępowania, bądź w sytuacji, gdy stanowią one wewnętrzne dokumenty Komisji. Po wystosowaniu przez przedsiębiorstwo pisemnej odpowiedzi na zarzuty może zostać zorganizowane wysłuchanie ustne (na wniosek przedsiębiorstwa), w którym biorą udział przedstawiciele przedsiębiorstwa oraz Komisji. Po wysłuchaniu oraz skonsultowaniu decyzji z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję (składającym się z przedstawicieli organów ochrony konkurencji państw członkowskich) Komisja wydaje decyzję kończącą postępowanie, która rozstrzyga o naruszeniu prawa konkurencji i ewentualnej odpowiedzialności poszczególnych przedsiębiorstw. Na decyzję Komisji przysługuje skarga do Sądu UE. Sąd ten nie przeprowadza postępowania od nowa, a ogranicza się jedynie do oceny legalności decyzji. Może też zmienić wysokość kary finansowej nałożonej na przedsiębiorstwo. Od wyroku Sądu UE przysługuje odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, ale tylko w zakresie, w jakim ten wyrok jest niezgodny z prawem (nie można kwestionować ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd UE). Wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest ostateczny.

1.5. Stosowanie Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a prawo unijne

W doktrynie powszechnie podkreśla się, że postępowanie przed Komisją należy oceniać w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Obywatela w Strasburgu¹⁰. Unia Europejska nie jest co prawda stroną Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jednakże należy zauważyć, że stronami tejże Konwencji są wszystkie państwa członkowskie UE. Ponadto w art. 6 ust. 3 TUE znajduje się wyraźne stwierdzenie, że „prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako **zasady ogólne prawa** [wyróż. autora]”. Również same państwa członkowskie przyznały UE możliwość przystąpienia do Konwencji, która została również zawarta w traktatach (art. 6 ust. 2 TUE)¹¹. Kolejnym argumentem na rzecz rozpatrywania charakteru postępowania przed Komisją w świetle Konwencji jest fakt, iż Karta Praw Podstawowych, wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego stała się częścią prawa pierwotnego Unii. Akt ten zawiera bezpośrednie odniesienie do Konwencji w art. 52 ust. 3, według którego „w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję”. Co prawda klasyfikacja danego postępowania jako administracyjnego czy karnego nie jest prawem przyznawanym w Konwencji, jednakże również taką klasyfikację należy przeprowadzać zgodnie z orzecznictwem Trybunału w Strasburgu.

Wspomniane wyżej zasady ogólne są konkretyzacją idei, na których oparta jest Unia Europejska¹². Wywodzone są z przepisów traktatów, tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych, których stronami są państwa członkowskie (w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)¹³. Zasady te mają charakter dyrektywalny. Wskazują one pewien model, czy to postępowania, czy to instytucji (organizacji), stanowią wytyczne oraz granice, w których inne normy powinny się mieścić. Do zasad tych zalicza się m.in.: zasadę efektywności prawa UE, zasadę demokracji (demokratycznego państwa prawa), subsydiarności, równowagi instytucjonalnej, proporcjonalności, swobody umów, ochrony zaufania czy dobrej administracji¹⁴. Część z nich jest zawarta wprost w aktach prawnych (np. zasada subsydiarności - art. 5 ust. 3 TUE oraz Protokół 2 do traktatów), część jest z nich interpretowana (np. zasada efektywności).

Prawa zawarte w Konwencji i Karcie są więc *de facto* częścią zasad ogólnych prawa unijnego. Tak też są traktowane przez organy sądowe UE, które w swoich dotychczasowych wyrokach raczej unikały bezpośredniego powoływania się na przepisy zawarte w tych dokumentach. Jest to spowodowane faktem, że Konwencja wciąż nie jest aktem zaliczanym do prawa unijnego z uwagi na brak ratyfikacji przez UE, natomiast Karta została włączona do niego

¹⁰ Tak np.: J. Killick, P. Berghé, *This is not the time to be tinkering with Regulation 1/2003 - It is time for fundamental reform - Europe should have change we can believe in* [w:] „Competition Law Review” 2010, nr 2 (6), s. 259-285; A. Andreangeli, *The impact of the Modernisation Regulation on the guarantees of due process in competition proceedings* [w:] „European Law Review” 2006, nr 4 (36), s. 457-480; A. Scordamaglia, *Cartel Proof, Imputation and Sanctioning in European Competition Law: Reconciling effective enforcement and adequate protection of procedural guarantees* [w:] „Competition Law Review” 2010, nr 1 (7), s. 5-52; D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, op. cit.

¹¹ Na dzień złożenia niniejszej pracy do druku nieznaną była data przystąpienia UE do Konwencji. Według najlepszej wiedzy autora, prace dotyczące akcesji wciąż znajdują się na bardzo wstępnym etapie.

¹² Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej* [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 13.

¹³ A. Wróbel, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] A. Wróbel [red.], *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 51.

¹⁴ Wymieniony tu katalog zasad ma charakter przykładowy, otwarty. Oparty został na zasadach omówionych w publikacji: C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007.

dopiero niedawno¹⁵. Należy się jednak spodziewać, że w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego częstotliwość powoływania się na ten akt (a więc pośrednio również na Konwencję) wzrośnie. Trudno jednak przewidzieć, czy spowoduje to istotne zmiany w linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu UE.

W kontekście powyższych rozważań należy również zwrócić uwagę na fakt, że już 7 grudnia 2000 r. Komisja Europejska zobowiązała się do przestrzegania Karty Praw Podstawowych i dotrzymywania w przed nią prowadzonych postępowaniach standardów prawnych zawartych w Karcie, mimo iż dokument ten nie stał się jeszcze obowiązującym prawem unijnym (wówczas jeszcze wspólnotowym). Kartę przywołują również rozporządzenia dotyczące postępowań przed Komisją zarówno w sprawach antymonopolowych¹⁶, jak również w sprawach koncentracji przedsiębiorstw¹⁷.

Przedstawione wyżej argumenty czynią więc całkowicie zasadnym stosowanie standardów przewidzianych w Karcie oraz Konwencji do postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską.

1.6. Definicja przedsiębiorstwa

Stroną postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską mogą być przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, jako że to do tych podmiotów odnoszą się zawarte w artykułach 101 i 102 TFUE zakazy porozumień ograniczających konkurencję oraz nadużywania pozycji dominującej. Jednakże ze względu na fakt, iż ani przepisy traktatowe, ani też Rozporządzenie 1/2003 nie definiują pojęcia przedsiębiorstwa, należy w tym względzie odwołać się do orzecznictwa sądów unijnych.

Z uwagi na potrzebę zapewnienia efektywności reguł konkurencji definicja przedsiębiorstwa w orzecznictwie jest bardzo szeroka. Obejmuje ona „każdy podmiot zaangażowany w działalność ekonomiczną, obejmującą oferowanie towarów lub usług na danym rynku”¹⁸. Definicja ta ma więc charakter funkcjonalny i relatywny.

Według niej istotą tego, czym jest przedsiębiorstwo, nie jest jego forma prawna czy fakt wpisania do określonego rejestru prowadzonego przez państwo¹⁹, ale wykonywana przez nie działalność ekonomiczna. Oznacza to, że podmiot może być uznany za przedsiębiorstwo tylko w odniesieniu do części prowadzonej przez siebie działalności, przy czym nie będzie istotne, czy stanowi ona jego główną, czy uboczną aktywność. Dobrym zobrazowaniem tej sytuacji jest sprawa *SELEX Sistemi Integrati SpA v Komisja*²⁰. W tej sprawie Europejska Organizacja Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol) została oskarżona o nadużywanie pozycji dominującej przez firmę Selex, zajmującą się produkcją systemów zarządzania ruchem lotniczym. W swojej decyzji Komisja, opierając się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z innego postępowania²¹, stwierdziła, że Eurocontrol nie jest przedsiębiorstwem, gdyż wykonywane przez nią działania są *de facto* wykonywaniem władztwa publicznego, delegowanego na tę organizację przez państwa członkowskie. Podejście to zostało

¹⁵ Tj. 1 grudnia 2009 r.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz.Urz.UE L.24 z 29.01.2004, Polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 03, s. 40-61, motyw 36.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz.Urz.UE L.24 z 29.01.2004, Polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 03, s. 40-61, motyw 36.

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 *Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. I-08089, pkt 19.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner i Elser*, Zb. Orz. TSUE 1991, s. I-1979, pkt. 21.

²⁰ Wyrok Sądu UE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-04797.

²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-43, pkt 30-31.

zakwestionowane przez Sąd UE, który stwierdził, że postanowienia Traktatu z zakresu konkurencji znajdują zastosowanie do takiej działalności danej organizacji, która może zostać oddzielona od działalności wykonywanej przez nią w charakterze władzy publicznej²².

Kluczowe jest więc ustalenie, czy konkretną działalność danego podmiotu można zaklasyfikować jako ekonomiczną. Jak wynika to ze sprawy *Eurocontrol*, definicją przedsiębiorstwa mogą być objęte również podmioty wykonujące władztwo publiczne. Z uwagi na fakt, że w obecnych czasach na państwach spoczywa coraz szerszy zakres aktywności ekonomicznej związanej z funkcją redystrybucji dóbr, konieczne jest wprowadzenie wyłączeń z reguł konkurencji części aktywności państwa. Przede wszystkim wyłączenia takie zapewnia art. 106 ust. 2 TFUE mówiący o usługach świadczonych w ogólnym interesie i monopolach skarbowych. Zgodnie z tym przepisem, podmioty wykonujące te funkcje podlegają regułom konkurencji, ale tylko jeśli te nie stanowią prawnej lub faktycznej przeszkody w ich wykonywaniu. Ponadto w jednym z wyroków Trybunał zaproponował kryterium odróżniające aktywność ekonomiczną od innych działań państwa mających charakter ekonomiczny, ale niepozwalające na objęcie ich regułami konkurencji. Polega ono na przeprowadzeniu testu sprawdzającego, czy wykonywanie określonego zadania publicznego polegającego na świadczeniu usług bądź sprzedaży towarów pozwoliłoby prywatnemu podmiotowi na działanie na wolnym rynku²³. Jeśli działanie to w warunkach wolnorynkowych nie byłoby opłacalne, to do wykonującego je podmiotu nie należy stosować reguł konkurencji. Również wykonywanie czysto administracyjnych uprawnień (np. udzielanie koncesji) nie będzie działalnością ekonomiczną, choć skutki dla konkurencji może niewątpliwie wywierać. Jeszcze inną kwestią jest stosowanie reguł konkurencji do podmiotów publicznych w obszarze zamówień towarów i usług. W sprawie *Fenin*²⁴ Trybunał stwierdził, że aby taki zakup mógł zostać uznany za aktywność ekonomiczną, należy go oceniać w kontekście celu tego działania. Będzie on stanowił taką aktywność tylko w sytuacji, gdy zakupione dobra bądź usługi są nierozzerwalnie powiązane z działalnością ekonomiczną prowadzoną przez podmiot publiczny²⁵. Rozróżnienie to jest jednak nieco sztuczne i problematyczne, gdyż nie zawsze możliwe jest określenie, czy dany zakup jest niezbędny do prowadzenia działalności ekonomicznej (np. zakup sprzętu biurowego, który służy danemu podmiotowi jednocześnie do działalności ekonomicznej i „nieekonomicznej”).

Ostatnią istotną kwestią, o jakiej należy wspomnieć w kontekście definiowania przedsiębiorstwa w prawie unijnym, jest doktryna *single economic entity*. Jest to podejście powszechnie przyjęte w UE, które postuluje traktowanie podmiotów znajdujących się w jednej strukturze organizacyjnej (grupa kapitałowa, holding, koncern, etc.) jako jednego podmiotu gospodarczego. Sytuacja taka ma miejsce, gdy przedsiębiorstwa wchodzące w skład takiej struktury nie posiadają samodzielności gospodarczej - np. gdy jedno przedsiębiorstwo posiada udziały/prawo głosu na zgromadzeniu wspólników bądź akcjonariuszy pozwalające kontrolować drugie lub gdy zależność wynika z faktu, iż funkcje kierownicze w podmiocie zależnym sprawują osoby pełniące takie funkcje w podmiocie nadrzędnym, etc. Zastosowanie tej koncepcji w praktyce ma doniosłe znaczenie dla przedsiębiorstw. Przede wszystkim porozumienia zawarte pomiędzy takimi podmiotami są wyłączone z reguł konkurencji dotyczących zakazanych porozumień i praktyk (ale nie spod zakazu nadużywania pozycji dominującej). Pozwala to przedsiębiorstwom należącym do jednej grupy kapitałowej

²² Wyrok Sądu UE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-04797, pkt 54 i przywołane tam orzecznictwo.

²³ Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 28 stycznia 1999 r. w sprawie C-67/96 *Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. I-05751, pkt 311.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. I-06295.

²⁵ Ibidem, pkt 25-27.

zawierać porozumienia dotyczące podziału rynków czy ustalania cen bez narażania się na odpowiedzialność za naruszenie prawa konkurencji, o ile oczywiście w porozumieniu nie uczestniczą przedsiębiorstwa nienależące do grupy kapitałowej. Z drugiej strony spółka-matka takiej grupy może zostać ukarana za uczestnictwo podmiotu od niej zależnego w zakazanym porozumieniu (zarys zasad tej odpowiedzialności zostanie przedstawiony w rozdziale III).

1.7. Stosowanie Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych do przedsiębiorstw

Jak wskazano powyżej, standardy wynikające z Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności mogą i powinny być stosowane przez organy UE. Z uwagi jednak na zakres tego dokumentu, wynikający choćby już z samej jego nazwy (tzn. dotyczący Ochrony Praw Człowieka - wyróż. autora), pojawia się istotne pytanie: czy Konwencja może być stosowana do przedsiębiorstw (a więc również do osób prawnych, a nie fizycznych)?

Zgodnie z art. 1 Konwencji, państwa będące stronami zobowiązane są do zapewnienia poszanowania wynikających z Konwencji praw w stosunku do „wszystkich”²⁶ znajdujących się w ich jurysdykcji. Stąd pierwszym argumentem na rzecz stosowania Konwencji również do przedsiębiorstw będzie jej literalna wykładnia. Należy jednakże zauważyć, że Trybunał Praw Człowieka bardzo często interpretuje Konwencję przede wszystkim w świetle jej celów oraz współczesnych realiów²⁷, a nie wykładni literalnej.

Idąc jednak dalej tym tokiem analizy, trzeba wskazać, że Konwencja dotyczy takich praw człowieka, jak wolność zrzeszania się (art. 11) czy wolność wymiany informacji (art. 10), a więc również praw, które stanowią integralną część wolności gospodarczej. Ponadto, analizując system gwarancji przewidzianych w Konwencji praw, można dojść do wniosku, że Konwencja ma na celu ochronę podmiotów prywatnych przed nadmiernymi i arbitralnymi interwencjami ze strony władz publicznych²⁸. Nie ulega wątpliwości, że wolność podejmowania działalności gospodarczej jest jednym z najistotniejszych praw człowieka. To na paradygmacie wolności gospodarczej oparty jest rozwój współczesnej cywilizacji europejskiej. Z tego też powodu, wyłączenie Konwencji od stosowania do praw natury ekonomicznej ograniczałoby skuteczność ochrony jednostek.

Do podobnych wniosków doszedł w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Kwintesencją tego podejścia jest sprawa *Niemitz*²⁹, w której stwierdzono, że pojęcie „życia prywatnego” nie może zostać zawężone jedynie do „wewnętrznego kręgu”, w którym jednostka może żyć zgodnie z własną wolą, ale powinno również obejmować

²⁶ Gwoli ścisłości należy przyznać, że w Dzienniku Ustaw z 1993 r., nr 61, poz. 284, który zawiera tekst Konwencji w języku polskim, użyte zostało sformułowanie „każdemu człowiekowi”. Jednakże zdaniem autora wynika to z błędnego tłumaczenia Konwencji. Wskazać należy, że w języku angielskim oraz niemieckim tekst Konwencji mówi o „wszystkich” („everybody”, „allen”) zaś w języku francuskim o „wszystkich osobach” („à toute personne”). Z uwagi na fakt, że językami autentycznymi Konwencji są francuski oraz angielski, autor będzie przywoływał tekst konwencji w brzmieniu tych języków jako skierowany do „wszystkich” [w języku prawniczym takie sformułowanie oznacza, że wykładni tekstu dokonuje się zgodnie z językiem wskazanym jako autentyczny, stąd nie można zastąpić tego słowa słowem „oryginalnym”].

²⁷ A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham & Northampton 2008, s. 15.

²⁸ Ibidem, s. 17.

²⁹ Wyrok ETPCz dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemitz v. RFN*, skarga nr 13710/88, pkt 31. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp 02.04.2012 r.

sferę aktywności zawodowej oraz biznesowej. Podobnie w wyroku *Ste Colas Est*³⁰ Trybunał w Strasburgu stwierdził, że ochrona „domu” rozciąga się również na siedziby osób prawnych (warto zaznaczyć, że skarga dotyczyła francuskiego postępowania antymonopolowego). Istnieje również linia orzecznictwa dotycząca stosowania gwarancji wolności wypowiedzi do przedsiębiorstw (przede wszystkim w kontekście reklamy)³¹.

1.8. Zarys standardów rzetelnego procesu i dobrej administracji

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że standardy zawarte w Konwencji i Karcie mogą być stosowane do oceny postępowania antymonopolowego przed Komisją Europejską, szczególnie w kontekście praw przysługujących przedsiębiorstwom, które są jego stronami. Oba dokumenty zawierają standard rzetelnego procesu, natomiast Karta formułuje dodatkowo standard dobrej administracji. Warto przy tym zauważyć, że zarówno prawo do rzetelnego procesu, jak i dobrej administracji są uznawane za uprawnienia wywodzące się z zasad ogólnych prawa unijnego. Oba mogą być zastosowane do oceny postępowania antymonopolowego przed Komisją, choć zawierają różny zakres ochrony i uprawnień.

1.8.1. Prawo do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji odnosi się do działań władzy wykonawczej w stosunku do obywateli i jest funkcjonalnie połączone z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do organów państwa. Normy zapewniające realizację tego prawa zawarte są w aktach prawa krajowego i unijnego, zarówno materialnego, jak i proceduralnego. Normy materialne zapewniają w tym kontekście podstawy dla interwencji organów władzy wykonawczej w działalność jednostek. Natomiast normy proceduralne określają, w jaki sposób te interwencje powinny być dokonywane, a także zapewniają jednostkom możliwość kwestionowania tych interwencji. Zasada dobrej administracji jest w tym kontekście dyrektywą, która poprzez ustanowienie procedur pozwalających w sposób możliwie najszybszy, a także sprawiedliwy załatwić daną sprawę, ma zapewnić jednostkom możliwość zgodnego z prawem korzystania ze swoich uprawnień.

Szczegółowa treść prawa do dobrej administracji wywodzi się przede wszystkim z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, które stało się podstawą do sformułowania art. 41 Karty Praw Podstawowych. Przepis ten wśród podstawowych elementów prawa do dobrej administracji wymienia:

- załatwienie sprawy w sposób bezstronny i sprawiedliwy³²,
- załatwienie sprawy w rozsądnym terminie³³,
- prawo do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na sytuację jednostki³⁴,

³⁰ Wyrok ETPCz z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Ste Colas Est i in. v Francja*, skarga nr 37971/97. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp 02.04.2012 r.

³¹ A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement...*, op. cit., s. 18-19 i przytoczone tam orzecznictwo.

³² Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 1; wyrok Sądu UE z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-54/99 *max.mobil*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. II-00313, pkt 48.

³³ Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 1; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 *Guérin*, Zb. Orz. TSUE 1997, s. I-1503, pkt 37.

³⁴ Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 2 (lit. a); wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76 *Hoffmann-La Roche*, Zb. Orz. TSUE 1979, s. 00461, pkt 9.

- prawo dostępu do akt sprawy z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej³⁵,
- obowiązek uzasadniania decyzji³⁶.

Są to elementy podstawowe, definiujące prawo do dobrej administracji. Jeśli jednak spojrzeć na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, to lista bardziej szczegółowych uprawnień składających się na to prawo obejmuje również:

- obowiązek publikacji aktów prawnych (co umożliwia zapoznanie się z nimi przez wszystkich zainteresowanych, którzy mogą mieć interes w poznaniu danego aktu prawnego, zarówno generalnego, jak i indywidualnego)³⁷;
- możliwość używania języka ojczystego w komunikacji z instytucjami UE (co prowadzi do zmniejszenia bariery dostępu do administracji unijnej, zarówno poprzez zmniejszenie kosztów, jak i przyspieszenie postępowania, co nie byłoby możliwe, gdyby strona musiała korzystać z własnych tłumaczy)³⁸;
- obowiązek staranności (kierowany do organów administracji, zobowiązujący je do uwzględniania wszystkich okoliczności danej sprawy, jak również do rzetelnego odnoszenia się do uwag podnoszonych przez jednostkę będącą stroną postępowania)³⁹.

Oprócz powyższych uprawnień stanowiących bezpośrednio treść prawa do dobrej administracji trzeba również wspomnieć o prawie do odszkodowania za szkody wyrządzone przez organy Unii. Jest ono zawarte w art. 340 TFUE. Zgodnie z ustępem 2, Unia jest zobowiązana - na zasadach ogólnych, wspólnych dla praw państw członkowskich - do naprawienia szkód wyrządzonych przez jej instytucje i pracowników przy wykonywaniu swoich funkcji.

³⁵ Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 2 lit. b); wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 1983 r. w sprawie 107/82 AEG, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 03151, pkt 24, 27.

³⁶ Traktat o Funkcjonowaniu UE, art. 296 ust. 2; Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 2 lit. c).

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. I-10841, pkt 45-46.

³⁸ Traktat o Funkcjonowaniu UE, art. 24 ust. 4, zob. też Rozporządzenie nr 1/1958 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz.Urz.UE 17 z 06.10.1958, polskie wydanie specjalne: rozdział 01, t. 01, s. 3.

³⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95 *Oliveira*, Zb. Orz. TSUE 1997, s. II-381, pkt 32.

1.8.2. Prawo do rzetelnego procesu

Prawo do rzetelnego procesu zawarte jest zarówno w Konwencji, jak i w Karcie. Przepisy art. 6 Konwencji oraz art. 47 Karty są jednobrzmiące, w dodatku reguła interpretacyjna z art. 52 Karty nakazuje, aby art. 47 był interpretowany zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Poniższe rozważania co do treści tego prawa będą więc oparte w przeważającej mierze na orzecznictwie Trybunału w Strasburgu, które jest niezwykle rozbudowane - w latach 1999-2009 wydano niemal 7 tys. wyroków w oparciu o normy dotyczące prawa do rzetelnego procesu, co stanowiło ponad 2/3 wszystkich wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁰.

Prawo do rzetelnego procesu ma zastosowanie do spraw, które dotyczą praw i obowiązków jednostki o charakterze cywilnym, a także skierowanych wobec niej zarzutów karnych. Jednakże, jak wyraźnie wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał w Strasburgu, sprawy cywilne i karne są interpretowane szeroko (omówienie pojęcia sprawy karnej zawarte jest w kolejnym podrozdziale). Nie oznacza to więc, że prawo do rzetelnego procesu będzie miało tylko zastosowanie do spraw karnych i cywilnych, klasyfikowanych tak według prawa krajowego.

Przed wszystkim prawo do rzetelnego procesu obejmuje prawo dostępu do organu sądowego. W sprawach karnych i cywilnych jednostka powinna mieć zagwarantowaną możliwość rozstrzygnięcia swojej sprawy przez sąd. Dostęp do sądu nie może być przy tym utrudniany przez jakiegokolwiek nieproporcjonalne bariery np. wysokie koszty rozpoczęcia sprawy⁴¹ czy krótkie terminy na wniesienie spraw⁴². Artykuł ten gwarantuje oskarżonemu prawo nie tylko do samej obecności na rozprawie, ale i do aktywnego udziału w niej⁴³ - zarówno poprzez działania procesowe, jak i ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, z którym będzie mógł na potrzeby tejże sprawy komunikować się w pełnej poufności.

Ponadto zasada rzetelnego procesu wymaga, aby każdy jego uczestnik miał możliwość przedstawienia swojej sprawy sądowi w warunkach, które nie stawiają go w wyraźnie niekorzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej⁴⁴.

Sprawa musi być również rozpatrzona publicznie, co oznacza przynajmniej publiczne ogłoszenie wyroku. Sam przebieg rozprawy może zostać utajniony „ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”⁴⁵.

Kolejnym elementem rzetelnego procesu jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. W sprawach cywilnych brany pod uwagę okres rozpoczyna się zwykle w momencie złożenia pozwu, natomiast w sprawach karnych okres ten liczony jest od chwili „oskarżenia”, które w tym wypadku oznacza „oficjalne poinformowanie danej osoby przez właściwy organ o podejrzeniu, że dopuściła się przestępstwa” lub „inne podjęte w śledztwie działania, które

⁴⁰ P. Hoffmański, A. Wróbel, *Art. 6. Komentarz* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 249

⁴¹ Decyzja KPCz z dnia 16 marca 1975 r. w sprawie *X. v. Holandia*, skarga nr 6202/73; Wyrok ETPCz z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz v. Polska*, skarga nr 28249/95. Dostępne na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴² Wyrok ETPCz z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie *Kulikowski v. Polska*, skarga nr 18353/03, pkt 68. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴³ Wyrok ETPCz z dnia 18 października 2006 r. w sprawie *Hermi v. Włochy*, skarga nr 18114/02, pkt 60. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴⁴ Wyrok ETPCz z dnia 6 maja 1985 r., *Bönisch v. Austria*, skarga nr 8658/79, pkt 29. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴⁵ Konwencja, art. 6 ust. 1.

na to wskazywały, wpływające w istotny sposób na niekorzystną zmianę sytuacji tej osoby”⁴⁶. W praktyce jest to moment, w którym władze podejmują odpowiednie kroki i dana osoba dowiaduje się o rozpoczętym przeciwko niej postępowaniu⁴⁷.

Art. 6 zobowiązuje również sądy do odpowiedniego uzasadniania wyroków. Nawet jeśli mają one pewną swobodę wyboru argumentów i przyjęcia lub odrzucenia dowodów, to ciąży na nich obowiązek uzasadniania swoich działań. Takie uzasadnienie wskazuje również, że strony zostały wysłuchane, a poza tym umożliwia oskarżonej stronie doprowadzenie do kontroli wyroku w instancji odwoławczej⁴⁸.

Zagwarantowanie rzetelności procesu dokonuje się również przez gwarancje instytucjonalne. Sąd przed którym proces się odbywa, powinien być ustanowiony na podstawie „ustawy” – czyli aktu prawa powszechnie obowiązującego, uchwalanego przez parlament bądź inny konstytucyjnie do tego uprawniony organ. Sąd musi być również niezawisły. Oznacza to, że członkowie składu rozstrzygającego sprawę powinni być powoływani z odpowiednimi gwarancjami niezależności od władzy wykonawczej, przy czym niezależność ta musi mieć charakter instytucjonalny (np. kadencyjność, usuwalność tylko w przypadkach obiektywnych i ściśle określonych) oraz faktyczny (tzn. niepodleganie naciskom). Ponadto, sąd powinien być bezstronny, co oznacza, że nie może być zainteresowany konkretnym rozstrzygnięciem danej sprawy czy kategorii spraw.

W sprawach o charakterze karnym strona oskarżona korzysta z zasady domniemania niewinności aż do wydania ostatecznego i prawomocnego wyroku. Zasada ta wymaga m.in., aby sędziowie nie rozpatrywali sprawy z ogólnym przekonaniem, że oskarżony dopuścił się zarzucanego mu przestępstwa. Ciężar dowodu spoczywa więc na oskarżeniu, a każda wątpliwość powinna być tłumaczona na korzyść oskarżonego. Z zasady tej wynika również, że obowiązkiem oskarżenia jest poinformowanie oskarżonego o stawianych mu zarzutach. Musi mieć również zagwarantowany odpowiedni czas na przygotowanie się do sprawy, wystarczający do zapoznania się zarówno ze stanem faktycznym sprawy, jak i przygotowania linii obrony z pomocą profesjonalnego pełnomocnika. Ponadto nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której jednostka musi *de facto* poddać się karze, aby skorzystać z prawa do zaskarżenia tejże kary⁴⁹.

Prawo do milczenia w czasie przesłuchań oraz zakaz zmuszania do samooskarżenia są powszechnie uznanymi standardami, które należą do samej istoty pojęcia rzetelnego procesu na podstawie art. 6. Ściśle wiążą się one z domniemaniem niewinności (art. 6 ust. 2)⁵⁰, chroniąc przed naciskami i przymusem prowadzącymi do udowodnienia zarzutów z pogwałceniem woli oskarżonego.

Ponadto w art. 6 ust. 3 Konwencji zawarto prawo do przesłuchania świadków oskarżenia oraz świadków obrony na takich samych zasadach. Jest to tzw. zasada równości broni. Prawo to ma na celu z jednej strony umożliwienie zakwestionowania i udowodnienia nieprawdziwości zeznań niekorzystnych dla oskarżonego, a z drugiej przedstawienie tych świadków, którzy będą mogli świadczyć na jego rzecz. Aby realizacja tego uprawnienia była możliwa, sprawa musi toczyć się przed bezstronnym i niezawisłym sądem, który na końcu sam oceni wartość zeznań zarówno obrony, jak i oskarżenia.

⁴⁶ Wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Schouten i Meldrum v. Holandia*, skarga nr 19005/91, pkt 62. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴⁷ Decyzja KPCz z dnia 14 maja 1981 r. w sprawie *Eckle v. Niemcy*, skarga nr 9108/80, pkt 73. Dostępna na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴⁸ Wyrok ETPCz z dnia 5 lutego 2009 r., w sprawie *Olujić v. Chorwacja*, skarga nr 22330/05, pkt 82. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁴⁹ Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Pini i Bertani oraz Manera i Atripaldi v. Rumunia*, skargi nr 78028/01 i 78030/01, pkt 175 i 183. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁵⁰ Wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie *Nideröst-Huber v. Szwajcaria*, skarga nr 18990/91. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

1.9. Rozumienie sprawy karnej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Jak już wskazano wcześniej, definicja sprawy karnej na potrzeby Konwencji jest dość szeroka i obejmuje nie tylko postępowania w sprawach tradycyjnie klasyfikowanych jako sprawy karne. W swojej praktyce orzeczniczej Trybunał w Strasburgu zauważył bowiem, że strony Konwencji często regulują postępowania mające charakter represyjny poza przepisami karnymi. Uznano, że również w takich sprawach jednostki nie powinny być pozbawione gwarancji wynikających z rzetelnego procesu. W związku z tym Europejski Trybunał Praw Człowieka wyznaczył w swoim orzecznictwie⁵¹ trzy zasadnicze kryteria, które pozwalają rozstrzygnąć, czy dana sprawa ma charakter sprawy karnej, czy też nie:

- 1) klasyfikacja według danego systemu prawa,
- 2) charakter czynu, którego dotyczy sprawa,
- 3) rodzaj i rozmiar sankcji przewidzianej w ustawodawstwie krajowym.

Spełnienie choćby jednego z tych kryteriów powoduje, że sprawa zostanie określona jako karna.

Ad. 1)

Kryterium to stanowi test wstępny o charakterze pozytywnym. Tylko w wypadku, gdy na gruncie danego systemu sprawa jest klasyfikowana jako karna, można zrezygnować z badania pozostałych dwóch przesłanek. Natomiast fakt opisanie danego rodzaju spraw w ustawie zaliczanej np. do prawa administracyjnego wcale nie będzie przesądzał o braku karnego bądź quasi-karnego charakteru. Nie będzie przy tym miało znaczenia to, czy kara grożąca za dany czyn spełnia kryteria opisane poniżej.

Ad. 2) i Ad. 3)

Znacznie istotniejsze, a zarazem trudniejsze w ocenie kryterium to charakter (natura) czynu oraz rodzaj i rozmiar sankcji. Z uwagi na bardzo silny związek pomiędzy tymi dwiema przesłankami co do zasady powinny one być rozpatrywane łącznie⁵². Dla pierwszej z nich najważniejsze jest określenie kręgu adresatów danej normy. Aby uznać czyn za kryminalny, powinna mieć ona charakter powszechnie wiążący, nie może natomiast być skierowana tylko do określonych podmiotów bądź wąskich grup. W drugim natomiast przypadku istotny jest cel danej normy i kary. Jeśli kara ma na celu przede wszystkim odstraszenie potencjalnych adresatów popełnienia tego czynu, a także represjonowanie ewentualnego sprawcy, to taka sprawa zostanie zakwalifikowana jako karna. Nie wyklucza to jednak, że kara typu mieszanego, tj. spełniająca również funkcję kompensacyjną, będzie kwalifikowała sprawę jako karną⁵³.

Należy zaznaczyć, że nie ma przy tym znaczenia waga czynu - nawet wykroczenia mogą zostać zakwalifikowane jako sprawy karne, jeśli będą spełniać powyższe warunki⁵⁴.

Ustalenie, czy postępowanie przed Komisją w sprawach antymonopolowych ma charakter karny w rozumieniu Konwencji, będzie miało istotny wpływ na ocenę standardu prawa do obrony przedsięwzięcia, które są stronami tego postępowania. Kwestia ta została rozwinięta w rozdziale V niniejszej pracy.

⁵¹ Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i inni v. Holandia*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

⁵² P. Hoffmański, A. Wróbel, op. cit., s. 285.

⁵³ Ibidem, s. 283.

⁵⁴ Ibidem.

Rozdział II

Treść prawa do obrony

W niniejszym rozdziale przedstawione są zasadnicze elementy prawa do obrony. Jako pierwsze autor opisuje prawo do bycia wysłuchanym, uznane najwcześniej gwarancjami wynikającymi z prawa unijnego - zarówno powszechnie obowiązującego Rozporządzenia 773/2004⁵⁵, jak i *soft-law*⁵⁶ Komisji oraz orzecznictwa. Następnie omówione zostanie prawo do wglądu w akta, które jest funkcjonalnie powiązane z prawem do bycia wysłuchanym, a w dalszej kolejności również prawo do ochrony stosunku obrończego, prawo do niezeznaniania przeciwko sobie, prawo do ochrony tajemnic przedsiębiorstwa oraz prawo do używania własnego języka w postępowaniu.

2.1. Prawo do bycia wysłuchanym

Prawo do bycia wysłuchanym jest jednym z podstawowych i niezbędnych elementów gwarancji dla jednostek, aby można było mówić o posiadaniu przez nie prawa do obrony w danym postępowaniu. W demokratycznym porządku prawnym jest ono wpisane w każde postępowanie - niezależnie od tego, czy ma ono charakter sądowy, administracyjny, kontrydiktoryjny, czy inkwizycyjny. Na prawo to składają się w istocie dwa elementy: pierwszy to prawo do bycia poinformowanym o wszystkich istotnych okolicznościach danej sprawy, a drugi to możliwość wypowiedzenia się odnośnie do nich. Po stronie władzy publicznej stawia to odpowiednie obowiązki - przedstawienia nie tylko informacji, ale również dokumentów, na których opierali się wyznaczeni urzędnicy rozstrzygający sprawę, a także ustosunkowania się do podniesionych przez jednostkę argumentów dotyczących stawianych jej zarzutów.

W prawie unijnym prawo do bycia wysłuchanym ma swe źródła w orzecznictwie sądownictwa europejskiego. Do momentu wejścia w życie Karty Praw Podstawowych nie istniało w traktatach ogólne prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniach administracyjnych. Z uwagi na przekazywanie coraz większych kompetencji Komisji Europejskiej oraz rozwój rynku wewnętrznego potrzebne było również stworzenie systemu gwarancji dla jednostek będących stroną postępowań antymonopolowych przed Komisją.

Pierwszym orzeczeniem, które poruszało tę kwestię, był wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Transocean Maritime Paint*⁵⁷. W postępowaniu, jakie toczyło się w trybie notyfikacji przewidzianym w starym Rozporządzeniu 17/62⁵⁸, Komisja nie przedstawiła - ani w piśmie z zarzutami, ani podczas wysłuchania ustnego - jednego z warunków, od którego uzależniła przedłużenie wyłączenia indywidualnego dla porozumienia będącego przedmiotem postępowania. Przedsiębiorstwa podniosły ten argument w skardze do Trybunału, mimo

⁵⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dz.Urz. UE L.123 z 27.04.2004, s. 18-24. Dalej jako Rozporządzenie 773/2004.

⁵⁶ Mianem *soft-law* określa się w literaturze (również polskiej) akty wydawane przez Komisję, które uszczegóławiają wykonywanie przez nią obowiązków nałożonych Rozporządzeniem 1/2003. Akty te nie mają co prawda mocy powszechnie obowiązującego prawa, jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych wiążą Komisję. Jest to rodzaj samoograniczenia w wykonywaniu prerogatyw, służący zwiększeniu pewności prawnej wśród przedsiębiorców.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Marine Paint Association*, Zb. Orz. TSUE 1974, s. 01063.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady EWG nr 17, pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu Dz.Urz. UE 13 z 21.02.1962, polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 01, s. 3-10. Zgodnie z tym aktem prawnym przedsiębiorstwa mogły wystąpić do Komisji z notyfikacją porozumienia, w celu rozstrzygnięcia, czy nie ogranicza ono konkurencji. Decyzja Komisji oznaczała tzw. indywidualne wyłączenie dla danego porozumienia spod reguł konkurencji.

że obowiązujące wówczas przepisy nie nakładały na Komisję obowiązku wysłuchania stron postępowania przed podjęciem decyzji. Trybunał, stosując wykładnię systemową i teleologiczną, stwierdził jednak, że zasadą wynikającą z całości obowiązującego stanu prawnego jest to, że jednostka, na której interesy może wpłynąć dana decyzja podejmowana przez władzę publiczną, powinna mieć możliwość wyrażenia swojego zdania co do całości decyzji⁵⁹. Brak spełnienia tego wymogu oznacza naruszenie prawa przedsiębiorstwa do obrony i stanowi podstawę do unieważnienia decyzji Komisji.

Od czasu wydania powyższego orzeczenia w unijnym prawie proceduralnym antymonopolowym zaszły bardzo duże zmiany. Obecnie gwarancje prawa do wysłuchania zawarte są w całym zespole przepisów dotyczących tego postępowania. Najważniejszym przepisem, który je zawiera, jest art. 41 Karty Praw Podstawowych, będący zasadniczo powtórzeniem formuły zawartej w orzeczeniu *Transocean Maritime Paint*. Również w Rozporządzeniu 1/2003 w art. 27 ust. 1 zawarte jest prawo do bycia wysłuchanym przed podjęciem przez Komisję decyzji stwierdzającej naruszenie (art. 7), nałożenie środków tymczasowych (art. 8), nałożenie kary oraz kar okresowych (odpowiednio art. 23 i 24 ust. 2). Nie wyczerpuje to jednak - w świetle przywołanego wyżej orzeczenia - katalogu decyzji, które objęte są gwarancjami wynikającymi z prawa do bycia wysłuchanym. Natomiast szczegóły wykonywania tego prawa w postępowaniu zawarte są w Rozporządzeniu 773/2004, Zawiadomieniu Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE⁶⁰ oraz Decyzji Komisji w sprawie mandatu HO.

Prawo do bycia wysłuchanym realizuje się w pełni dopiero w zasadniczej fazie postępowania, która rozpoczyna się wraz z wydaniem przez Komisję pisma z zarzutami. Natomiast w fazie wstępnej, w której Komisja wydaje m.in. decyzje dotyczące żądania informacji czy przeprowadzenia kontroli z przeszukaniem, prawo do bycia wysłuchanym ogranicza się w zasadzie tylko do jednego ze wskazanych wcześniej elementów - prawa do bycia poinformowanym. Komisja nie ma bowiem obowiązku wysłuchiwać przedsiębiorstwa przed podjęciem decyzji o przeszukaniu czy wysłaniu żądania udzielenia informacji⁶¹, gdyż te decyzje nie zmieniają sytuacji prawnej przedsiębiorstw. Są bowiem nakierowane jedynie na uzyskanie informacji, a dopiero skutkiem ich uzyskania może być wystosowanie pisma z zarzutami czy wydanie decyzji. Brak bezpośredniego związku przyczynowego między tymi zdarzeniami, a także względy efektywności postępowania uzasadniają takie podejście. Istnieją jednak również pewne kategorie decyzji (np. omówiona poniżej decyzja o uznaniu dokumentu za objętą ochroną wynikającą ze stosunku obrończego), które - mimo że wydawane w toku fazy wstępnej postępowania - obligują Komisję do wysłuchania przedsiębiorstwa.

Przejęcie postępowania w fazę zasadniczą następuje wraz z wysłaniem przez Komisję pisma z zarzutami. Zgodnie z art. 10 Rozporządzenia 773/2004, Komisja musi pisemnie poinformować przedsiębiorstwo będące stroną postępowania o stawianych mu zarzutach. Pismo to powinno się składać z następujących elementów:

1) Opis stanu faktycznego.

W tej części Komisja opisuje najważniejsze z jej punktu widzenia fakty w danej sprawie, przede wszystkim kwestionowane zachowania przedsiębiorstw - udział w porozumieniach, spotkania z konkurentami czy też praktykę w kontaktach z innymi przedsiębiorstwami. Oprócz tego wskazywane są również rynki właściwe, na których

⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Marine Paint Association*, Zb. Orz. TSUE 1974, s. 01063, pkt 15.

⁶⁰ Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE, Dz.Urz. UE C.308 z 20.10.2011, s. 6-32.

⁶¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 02033, pkt 21-22.

zachodzi bądź na które wpływa dana praktyka, określana jest także pozycja stron postępowania na tych rynkach⁶².

2) Kwalifikacja prawna.

W tej części Komisja określa, jakie zachowania opisane w pierwszej części stanowią naruszenie prawa konkurencji i jakiego rodzaju. Następuje też przypisanie danych naruszeń poszczególnym przedsiębiorstwom. W tym miejscu istotną rolę odgrywa wskazanie przynależności danego przedsiębiorstwa do grupy kapitałowej i ewentualne przypisanie odpowiedzialności również jego spółce-matce, jeśli takowa istnieje. Brak takiego wskazania może prowadzić do unieważnienia decyzji w odniesieniu do spółki, jeśli później Komisja zdecyduje się ukarać również ją⁶³.

3) Wskazanie parametrów kary za naruszenie.

Komisja powinna również wskazać, jakie czynniki - według tych wymienionych w Wytycznych w sprawie kar⁶⁴ - będą brane przez nią pod uwagę przy nakładaniu kar za naruszenie prawa konkurencji. Niezastosowanie się do tego wymogu może prowadzić do obniżenia kary przez Sąd UE w przypadku wniesienia skargi⁶⁵, choć nie zawsze się tak dzieje⁶⁶. Przykładowo, w sprawie *Pioneer* Trybunał uznał, że przyjęcie w decyzji dłuższego czasu trwania porozumienia niż w piśmie z zarzutami będzie uzasadniało unieważnienie decyzji w tym zakresie i związaną z tym redukcję kary⁶⁷. Z drugiej strony, w przypadku przestanki recydywy Komisja nie musi wymieniać w piśmie z zarzutami wszystkich wcześniejszych decyzji wydanych w stosunku do przedsiębiorstwa, nawet jeśli były one wydane bardzo dawno⁶⁸. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy jest to, że przedsiębiorstwo powinno być świadome, że było karane w przeszłości. Nie dotyczy to jednak spółek holdingowych grup kapitałowych w przypadku, gdy nabyły one kontrolę nad przedsiębiorstwem, które wcześniej naruszyło prawo konkurencji⁶⁹. Należy też wskazać, że Komisja dysponuje bardzo szerokim zakresem uznania, jeśli chodzi o kryteria nakładania kar. Same Wytyczne⁷⁰ mówią o tym, że Komisja może zrezygnować z przedstawionych w nich metod wyliczeń kary i zastosować zupełnie inny model. Jeśli jednak się na to decyduje, jest zobowiązana przedstawić ten model przedsiębiorstwu właśnie w piśmie z zarzutami⁷¹.

4) Dokumenty stanowiące dowody, na których opierała się Komisja.

Komisja powinna dołączyć w formie załączników do pisma dokumenty, stanowiące w jej opinii dowody naruszenia prawa konkurencji przez dane przedsiębiorstwo. W tym zakresie musi jednak wziąć pod uwagę ochronę tajemnic przedsiębiorstwa (o tym niżej w podrozdziale 2.3.). Jednakże należy zaznaczyć, że oprócz dowodów

⁶² C. S. Kerse, N. Khan, *EC Antitrust Procedure*, wyd. 5, Thompson Sweet & Maxwell, Londyn 2005, s. 205.

⁶³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-322/07 P *Bolloré*, Zb. Orz. TSUE 2009 s. I-07191, pkt 38-40.

⁶⁴ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia 1/2003 (z zastosowaniem dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego), Dz.Urz. UE C.210 z 01.09.2006, s. 2-5. Dalej jako: Wytyczne w sprawie kar.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 1983 r. w sprawach połączonych 100-103/80 *Musique Diffusion française (Pioneer)*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 01825.

⁶⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-48/00 *Corus UK*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-02325, pkt 155.

⁶⁷ Ibidem, pkt 15.

⁶⁸ Wyrok Sądu UE z dnia 17 maja 2011 r. T-343/08 *Arkema/ELF Aquitaine*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.

⁶⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawach połączonych T-144/07, T-147-150/07 i T-154/07 *ThyssenKrupp* (windy i schody ruchome) niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.

⁷⁰ Wytyczne w sprawie kar, pkt 35.

⁷¹ Wyrok Sądu UE z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-31/99 *ABB*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. II-01881, pkt 66.

obciążających, Komisja powinna przedstawić również dowody przemawiające na korzyść danego przedsiębiorstwa⁷².

Decyzja o wydaniu pisma z zarzutami nie jest zaskarżalna do Trybunału, mimo że faktycznie zmienia sytuację prawną przedsiębiorstwa. Musi ono bowiem podjąć kroki mające na celu odparcie zarzutów zawartych w piśmie, jako że w przeciwnym razie może zostać pozbawione możliwości podnoszenia ewentualnych zarzutów przeciwko ostatecznej decyzji w skardze o jej unieważnienie. Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy jest fakt, że decyzja o wystawieniu takiego pisma ma charakter prowizoryczny i aż do wydania właściwej decyzji zarzuty w nim zawarte mogą być modyfikowane. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, pismo z zarzutami ma charakter proceduralny i przygotowawczy, a jego celem jest jedynie umożliwienie przedsiębiorstwu, przeciwko któremu toczy się postępowanie, efektywnego wykonania swojego prawa do bycia wysłuchanym⁷³.

Wydanie pisma z zarzutami rodzi również konsekwencje prawne po stronie Komisji. Przy wydawaniu decyzji jest ona bowiem związana zakresem zarzutów postawionych w piśmie. Jeśli w toku fazy zasadniczej Komisja np. uzyska wiadomość o nowych faktach, uzasadniających zmianę stawianych zarzutów, bądź stwierdzi, że odpowiedzialność za naruszenie należałoby również przypisać spółce-matce przedsiębiorstwa, to musi te zmiany zakomunikować przedsiębiorstwu, umożliwiając mu wypowiedzenie się co do nich. Dotyczy to w zasadzie każdego elementu pisma z zarzutami, jak również dowodów, które stanowią załączniki. Jeśli jednak naruszenie prawa konkurencji w zakresie opisanym w piśmie jest możliwe na podstawie jednego dowodu (przedstawionego uprzednio przedsiębiorstwu), a w decyzji pojawia się dodatkowy, to brak możliwości ustosunkowania się do tego drugiego nie będzie podstawą do unieważnienia decyzji - przedsiębiorstwo mogło się bowiem odnieść do niezmienionego zarzutu, opartego na pierwszym dowodzie. Natomiast sądy unijne nie wezmą pod uwagę drugiego dowodu przy rozstrzygnięciu o zasadności zarzutu⁷⁴.

W piśmie z zarzutami Komisja wyznacza przedsiębiorstwu termin na zapoznanie się z zarzutami i materiałem dowodowym oraz ustosunkowanie się do nich, a także informuje o możliwości dostępu do całości akt sprawy (szczegółowe omówienie tej kwestii w kolejnym podrozdziale) oraz o możliwości przeprowadzenia wysłuchania ustnego. Zgodnie z art. 10 ust. 3 Rozporządzenia 773/2004, przedsiębiorstwa, do których skierowano pismo z zarzutami, mogą podnosić wszystkie możliwe argumenty na swoją korzyść - zarówno w kwestiach faktycznych, jak i prawnych. Mogą również przedstawiać dowody w postaci dokumentów, jak również wnioskować o przesłuchanie świadków, którzy mogą wnieść do sprawy istotny wkład bądź potwierdzić informacje zawarte w odpowiedzi na zarzuty. Należy przy tym wskazać, że fakty i stwierdzenia, które zostaną bezpośrednio i jasno przyznane przez stronę w odpowiedzi na zarzuty (jak również w całym postępowaniu), nie mogą być potem kwestionowane przez stronę w ewentualnej skardze o unieważnienie decyzji Komisji⁷⁵.

Wysłuchanie ustne odbywa się w danym postępowaniu jedynie na wniosek strony. Przeprowadzane jest przez urzędnika posiadającego specjalny status, regulowany przez decyzję Komisji (HO). Nie jest on podporządkowany Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, ale bezpośrednio komisarzowi. Tym samym jest niezależny od zespołu urzędników prowadzących sprawę. Jego zadaniem jest przeprowadzenie wysłuchania w sposób neutralny i zapewnienie przedsiębiorstwu możliwości przedstawienia wszystkich swoich argumentów, jak również

⁷² C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 207.

⁷³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142 i 156/84 *BAT i Reynolds*, Zb. Orz. TSUE 1987, s. 04487, pkt 14.

⁷⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 1983 r. w sprawie 107/82 *AEG*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 03151, pkt 30.

⁷⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie T-236/01 *Tokai Carbon*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-000, pkt 108.

odniesienia się do stwierdzeń i oświadczeń innych przedsiębiorstw oraz Komisji. Wskazuje się, że w ostatnich latach wysłuchanie ustne nabiera coraz większego znaczenia, choćby z uwagi na fakt uczestnictwa przedstawicieli państw członkowskich zasiadających w Komitecie Doradczym ds. Praktyk Antymonopolowych⁷⁶.

Oprócz wysłuchania ustnego w toku postępowania mogą mieć miejsce tzw. spotkania na temat stanu prac. Są to spotkania pomiędzy Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji a stronami, przy czym uczestnictwo w nich jest całkowicie dobrowolne. Służą one informowaniu stron o stanie zaawansowania postępowania w kluczowych momentach procedury⁷⁷. Spotkania te mogą odbywać się także w postępowaniu wyjaśniającym⁷⁸, ale nie w przypadku spraw kartelowych - tu po wysłuchaniu ustnym może odbyć się jedno takie spotkanie⁷⁹.

Funkcją wspomnianego wyżej HO jest nie tylko przeprowadzenie ustnego wysłuchania stron, ale zapewnienie przestrzegania ich praw proceduralnych. Stanowisko to zostało powołane do życia w 1982 r. ze względu na narastającą krytykę procedowania Komisji⁸⁰. Początkowo jego zadaniem było jedynie dopilnowanie, aby w postępowaniu Komisja przestrzegała prawa do wysłuchania. Od 2011 r. HO ma również uprawnienia pozwalające mu na szersze ingerowanie w postępowanie i nadzorowanie przestrzegania przez Komisję również innych elementów prawa do obrony. W decyzji Komisji ustanawiającej to stanowisko podkreśla się niezależność i neutralność HO⁸¹ w wykonywaniu swoich obowiązków. Poza przeprowadzeniem wysłuchania ustnego zakres jego zadań obejmuje rozstrzyganie sporów:

- a) powstałych między Komisją a przedsiębiorstwami w kwestii objęcia danego dokumentu ochroną wynikającą ze stosunku obrończego (tylko na wniosek i za zgodą strony)⁸²,
- b) dotyczących naruszenia przez Komisję wolności od samooskarżenia⁸³,
- c) dotyczących terminów na składanie odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji (HO może przedłużyć termin)⁸⁴.

W przypadku dochodzeń sektorowych, przedsiębiorstwa mogą występować do HO, jeśli ich zdaniem zostały nienależycie poinformowane przez Komisję o ich statusie w postępowaniu wyjaśniającym. Status ten obejmuje informacje o tym, czy dane przedsiębiorstwo jest objęte postępowaniem wyjaśniającym, a jeżeli tak, to jaki jest jego cel i przedmiot⁸⁵. W zakresie dostępu do akt HO rozstrzyga kwestie związane z tajemnicami przedsiębiorstw i innymi informacjami poufnymi⁸⁶.

Poza powyższymi kompetencjami mającymi charakter mediacyjny, HO dysponuje również uprawnieniami do składania Komisarzowi ds. Konkurencji okresowego i końcowego raportu dotyczącego przestrzegania praw przedsiębiorstw do obrony przez zespół prowadzący postępowanie. W raporcie okresowym przedstawiane są nie tylko uwagi dotyczące dotychczasowych działań, ale także ewentualne postulaty co do dalszego postępowania⁸⁷. Natomiast raport końcowy koncentruje się przede wszystkim na tym, czy w projekcie ostatecznej decyzji zostały zawarte tylko takie zarzuty i dowody, co do których strony

⁷⁶ J. Flattery, *Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 1 (7), s. 68.

⁷⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk, pkt 61.

⁷⁸ Ibidem, pkt 63.

⁷⁹ Ibidem, pkt 65.

⁸⁰ C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 199.

⁸¹ Decyzja w sprawie mandatu HO, art. 3 ust. 1.

⁸² Ibidem, art. 4 ust. 2 lit. a).

⁸³ Ibidem, art. 4 ust. 2 lit. b).

⁸⁴ Ibidem, art. 4 ust. 2 lit. c).

⁸⁵ Ibidem, art. 4 ust. 2 lit. d).

⁸⁶ Ibidem, art. 8.

⁸⁷ Ibidem, art. 14.

miały możliwość się wypowiedzieć. Obowiązkiem HO jest również kontrola wysłanego pisma z zarzutami w celu sprawdzenia, czy spełnia ono minimalne wymagania w zakresie informacji, które powinny być w nim zawarte⁸⁸.

Na koniec należy wspomnieć o kwestii mającej raczej charakter techniczny, ale z punktu widzenia postępowania bardzo istotnej. Z uwagi na fakt, że Komisja prowadzi postępowania dotyczące podmiotów pochodzących z różnych państw członkowskich, niezbędne jest aby komunikacja pomiędzy nimi a Komisją przebiegała w sposób możliwie sprawny, a zarazem dogodny dla obu stron. Aby osiągnąć taki stan, potrzebne są odpowiednie procedury dotyczące języka, w którym Komisja będzie porozumiewać się ze stronami.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Rozporządzenia 1/1958, wszelka korespondencja dotycząca danej sprawy musi być sporządzana przez Komisję w języku państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo będące adresatem ma swą siedzibę. Jedynie w przypadku, gdy adresat sam rzeknie się prawa do otrzymywania informacji we własnym języku (np. wskazując inny, przykładowo język kraju spółki-matki), możliwe jest wysyłanie informacji w innym języku⁸⁹. Praktyka pokazuje, że Komisja zazwyczaj wysyła zwykłe żądania informacji w języku angielskim, jednakże zaznaczając w piśmie towarzyszącym, że istnieje możliwość - zgodnie z przywołanym wcześniej przepisem Rozporządzenia 1/1958 - otrzymania tłumaczenia pytań (na żądanie adresata). Pismo stawiające zarzuty i sama decyzja kończąca postępowanie powinny zostać notyfikowane przedsiębiorstwu w języku obowiązującym w kraju jego siedziby (chyba, że wcześniej zrezygnowało ono z tego przywileju). Wszelkie dowody, na których Komisja opiera zarzuty, powinny być przedsiębiorstwu dostarczane w oryginale⁹⁰. W trakcie wysłuchania ustnego strony i świadkowie mogą posługiwać się dowolnym językiem urzędowym Unii Europejskiej, a obowiązkiem Komisji jest zapewnienie tłumaczenia symultanicznego⁹¹. Komisja nie jest natomiast zobowiązana do zapewniania tłumaczeń dokumentów niepochodzących od niej (np. dokumentów załączonych do pism innych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu)⁹².

2.2. Prawo do wglądu w akta

Prawo do wglądu w akta sprawy jest funkcjonalnie powiązane z omówionym wyżej prawem do bycia wysłuchanym, a konkretniej z jego elementem zakładającym prawo do informacji. Jest to szczególnie istotny komponent prawa do obrony w postępowaniu mającym charakter inkwizycyjny, jakim jest postępowanie antymonopolowe przed Komisją Europejską. Organ ten, jak już wcześniej wskazano, posiada bardzo rozległe uprawnienia dochodzeniowe, a przedsiębiorstwa w toku postępowania mają obowiązek współpracy, za którego naruszenie grożą im istotne kary finansowe. Stąd też w fazie wstępnej, zwłaszcza w sprawach karteli, Komisja gromadzi bardzo duże ilości dokumentów, zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Wybiera potem spośród nich takie, które pozwalają na ustalenie istnienia naruszenia prawa konkurencji i przypisanie za nie odpowiedzialności określonym przedsiębiorstwom za odpowiedni okres. Choć z uwagi na inkwizycyjny model postępowania Komisja jest zobowiązana brać pod uwagę wszystkie okoliczności, również te łagodzące, to jednak może ona nie mieć pełnej orientacji, czy dokument, który został przez nią odrzucony, nie będzie miał dla przedsiębiorstwa istotnego znaczenia z punktu widzenia jego prawa do obrony. Stąd naturalne wydaje się, że przedsiębiorstwo powinno

⁸⁸ J. Flattery, op. cit., s. 61.

⁸⁹ Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk, pkt 25.

⁹⁰ Wyrok Sądu UE z dnia 15 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-25-26/95, T-30-32/95, T-34-39/95, T-42-46/95, T-48-65/95, T-68-71/95, T-87-88/95 oraz T-103-104/95 *Cimenteries CBR*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-00491, pkt 635.

⁹¹ I. van Bael, *Due Process in Eu Competition Proceedings*, Kluwer Law International, Holandia 2011, s. 170.

⁹² Wyrok Sądu UE z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie T-148/89 *Tréfilunion*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01063, pkt 21.

mieć pełny dostęp do akt sprawy (oddzielną kwestią jest zachowanie tajemnic innych przedsiębiorstw i informacji poufnych, o czym dalej w niniejszym rozdziale). Wynika to z zasady „równości broni”, obecnej w większości systemów prawnych państw członkowskich, również w postępowaniach administracyjnych.

Jednakże unijne prawo nie zawsze przewidywało dostęp do akt dla strony toczącego się postępowania. W wyroku *Costen&Grundig* Trybunał stwierdził, że choć przedsiębiorstwo musi mieć prawo do odpowiedzi na stawiane mu zarzuty, to nie oznacza to automatycznego dostępu do całości akt sprawy⁹³. Ówczesne rozporządzenia dotyczące procedury milczały na temat dostępu stron postępowania do akt. Trybunał ograniczył się więc do stwierdzenia, że Komisja musi przedstawić przedsiębiorstwu jedynie te dokumenty, na których oparła się, formułując zarzuty⁹⁴. Jednakże z uwagi na rosnącą na początku lat 80. krytykę takiego podejścia Komisja zobowiązała się do udostępniania całości akt, z wyłączeniem swoich dokumentów wewnętrznych oraz dokumentów objętych tajemnicami. W wyroku w sprawie *Cement*⁹⁵ Sąd przyznał, że dostęp do akt to jedna z gwarancji procesowych chroniących prawo do obrony, zapewniająca, że w szczególności prawo do wystuchania może być efektywnie wykonywane przez strony⁹⁶. Choć orzecznictwo sądów unijnych w zakresie dostępu do akt jest dosyć szerokie, wystarczy przytoczyć w tym kontekście jedynie wyroki dotyczące przedsiębiorstwa Solvay, które miały największy wpływ na ukształtowanie się obecnego systemu dostępu do akt Komisji w postępowaniu antymonopolowym. Ostatni - i ostateczny - wyrok w tej sprawie zapadł w końcu 2011 r.

Jeszcze pod koniec lat 80. Komisja rozpoczęła postępowanie mające na celu ustalenie, czy producenci węgla sodu nie zawarli antykonkurencyjnego porozumienia⁹⁷. Pod koniec 1990 r. Komisja wydała 4 decyzje stwierdzające naruszenie przez Solvay ówczesnych artykułów 85 i 86 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Solvay zaskarżyło obie decyzje do Sądu UE i uzyskało ich unieważnienie z powodu naruszenia procedury autoryzacji decyzji przez Komisję oraz naruszenia prawa dostępu do akt sprawy⁹⁸. Przedsiębiorstwo podnosiło bowiem (co zostało uznane przez Sąd), że nie zostały mu udostępnione dokumenty dotyczące jego rzekomego porozumienia z jednym z mniejszych producentów węgla sodu. W wyroku dotyczącym innego przedsiębiorstwa⁹⁹ należącego do tego samego kartelu Sąd dodatkowo stwierdził, że to nie Komisja decyduje o przydatności bądź nieprzydatności dokumentu do obrony danego przedsiębiorstwa, lecz ono samo¹⁰⁰. Komisja w odwołaniu od wyroku nie zdolała przekonać do swoich racji Trybunału Sprawiedliwości¹⁰¹ i unieważnienie decyzji zostało podtrzymane. Następnie Komisja wydała ponownie decyzję stwierdzającą naruszenie prawa konkurencji przez Solvay, tym razem już poprawnie autoryzowaną, która jednak ponownie została zaskarżona¹⁰², gdyż przedsiębiorstwo nadal nie uzyskało dostępu do akt, którego się domagało. Co więcej, okazało się, że w część akt sprawy (zawierająca również dokumenty, które chciało przejrzeć Solvay) zaginęła. Tym razem Sąd UE oddalił jednak zaskarżenie (uznając, że przedsiębiorstwo nie miało uniemożliwionego prawa do

⁹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56 i 58/64 *Costen&Grundig*, Zb. Orz. TSUE 1966, s. 00429, pkt 5.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych T-10-12 i 15/92 *Cement*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-02667.

⁹⁶ Ibidem, pkt 38.

⁹⁷ Co ciekawe, jego początki przypadają na rok 1870(!).

⁹⁸ Wyrok Sądu UE z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 *Solvay*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01775.

⁹⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-36/91 *ICI*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01847.

¹⁰⁰ Ibidem, pkt 91.

¹⁰¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-287/95 P i C-288/95 P *Solvay*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. I-2391.

¹⁰² Wyrok Sądu UE z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie T-58/01 *Solvay II*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-4781.

obrony), co spowodowało odwołanie się spółki do Trybunału Sprawiedliwości¹⁰³. W wyroku Trybunał ostatecznie potwierdził, że naruszenie prawa do dostępu do akt może być podstawą unieważnienia decyzji tylko w sytuacji, gdy naruszenie to miało wpływ na wykonanie prawa do obrony¹⁰⁴. Ponieważ w tym przypadku wskazywane przez Solvay dokumenty mogły świadczyć na jego korzyść, Trybunał potwierdził, że wystarczy samo wskazanie, iż przedsiębiorstwo mogłoby ich użyć do konstruowania swojej linii obrony¹⁰⁵.

Podobnie jak w przypadku prawa do bycia wysłuchanym, obecnie prawo dostępu do akt jest dobrze umocowane w systemie unijnego prawa konkurencji. Zawarte jest przede wszystkim w Karcie Praw Podstawowych¹⁰⁶, a także Rozporządzeniach 1/2003¹⁰⁷ oraz 773/2004¹⁰⁸. Komisja wydała również specjalne Obwieszczenie dotyczące zasad dostępu do akt¹⁰⁹. Obwieszczenie oparte jest na wcześniejszym orzecznictwie sądów unijnych.

Aktami sprawy są wszystkie dokumenty uzyskane, przygotowane lub zgromadzone przez Komisję podczas postępowania¹¹⁰. Z dostępu wyłączone są wewnętrzne dokumenty Komisji oraz dokumenty zawierające tajemnice przedsiębiorstwa oraz inne informacje poufne. Dokumentami wewnętrznymi Komisji są rozmaite notatki, memoranda, opinie sporządzone przez pracowników Komisji itp. Nie mają one charakteru obciążającego czy uniewinniającego¹¹¹. Dokumentem takim nie będą natomiast badania czy ekspertyzy zlecone w związku z prowadzonym postępowaniem, ale korespondencja z przeprowadzającymi je podmiotami – już tak¹¹². Również korespondencja z władzami publicznymi będzie miała charakter dokumentu wewnętrznego¹¹³. Obwieszczenie podaje też przykłady informacji mających charakter tajemnicy przedsiębiorstwa (omówione w kolejnym podrozdziale) oraz wskazuje zasady uznawania „innych informacji” za poufne.

Strony uzyskują prawo do dostępu do akt po otrzymaniu pisma z zarzutami od Komisji. Komisja powinna wyznaczyć przy tym czas na zapoznanie się z aktami, który będzie adekwatny do ilości zgromadzonego materiału dowodowego. Bardzo często są to tysiące stron (choćby z wydrukami cen, wiadomości e-mail, analizami i memorandumami). Należy wskazać, że część z tych dokumentów przedsiębiorstwo i tak otrzymuje wcześniej, wraz z pismem z zarzutami (niekiedy są to bardzo obszerne części akt – w jednej ze spraw dokumenty załączone do pisma z zarzutami ważyły 16 kilogramów¹¹⁴).

Udzielając dostępu do akt, Komisja musi zapewnić ochronę tajemnic przedsiębiorstwa i innych informacji poufnych. Z uwagi na to, że identyfikacja takich informacji wymaga zazwyczaj współpracy z przedsiębiorstwami dostarczającymi dokumenty, Komisja ustanowiła w Obwieszczeniu procedury wskazywania takich informacji przez strony i innych uczestników postępowania.

¹⁰³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2011 r. w sprawie C-110/10 P *Solvay II*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.

¹⁰⁴ Ibidem, pkt 51.

¹⁰⁵ Ibidem, pkt 59-60.

¹⁰⁶ Karta Praw Podstawowych, art. 41 ust. 2 lit. b).

¹⁰⁷ Rozporządzenie 1/2003, motyw 32 i art. 27 ust. 2.

¹⁰⁸ Rozporządzenie 773/2004, art. 15.

¹⁰⁹ Obwieszczenie Komisji dotyczące zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. 81 i 82 Traktatu WE, art. 53, 54 i 57 Porozumienia EOG oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE C.325 z 22.12.2005, s. 7-15.

¹¹⁰ Ibidem, pkt 8.

¹¹¹ Ibidem, pkt 12.

¹¹² Ibidem, pkt 14.

¹¹³ Ibidem, pkt 15.

¹¹⁴ C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 235.

2.3. Prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa

Każde przedsiębiorstwo, aby móc skutecznie konkurować na rynku, musi chronić swoje tajemnice biznesowe. W zależności od branży tajemnic tych jest więcej lub mniej, ale każda z nich podlega ochronie prawnej. To uprawnienie przedsiębiorstwa nie jest jednak nieograniczone. Komisja, prowadząc postępowanie antymonopolowe, może żądać od przedsiębiorstwa wszelkich informacji, które uzna za potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. Normą jest, że przynajmniej część takich informacji jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa (np. w przypadku cen). Możliwość odmówienia ich udostępnienia tylko na tej podstawie, że stanowią one taką tajemnicę, uniemożliwiłaby skuteczne egzekwowanie prawa konkurencji. Dlatego też zaistniała potrzeba stworzenia takich mechanizmów, które zapewniłyby przedsiębiorstwom będącym stronami postępowania antymonopolowego przed Komisją odpowiednią ochronę przed ujawnieniem swoich tajemnic. Ochronę tę trzeba również pogodzić z zasadą powszechnego dostępu do informacji publicznej rządzącą administracją unijną, w myśl której dokumenty znajdujące się w posiadaniu instytucji i organów Unii są co do zasady jawne na żądanie każdego podmiotu.

Zgodnie z art. 339 TFUE, urzędnicy i inne osoby pełniące funkcje w instytucjach unijnych mają obowiązek ochrony tajemnic przedsiębiorstw, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania swoich funkcji. Obowiązek ten ważny jest również po zakończeniu postępowania. Podobnie Rozporządzenie 1/2003 w art. 28 stanowi gwarancję poszanowania tajemnicy przedsiębiorstwa. Istotne są również postanowienia przywołanego już wyżej Obwieszczenia Komisji w sprawie dostępu do akt, określające m.in. przykładowe kategorie informacji, które podlegają ochronie¹¹⁵.

Tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa unijnego są takie informacje dotyczące działalności gospodarczej, których ujawnienie mogłoby spowodować szkodę w interesach przedsiębiorstwa¹¹⁶. Przedsiębiorstwo musi również samo dążyć do zachowania poufności danej informacji. Jeśli jest ona znana bądź dostępna publicznie, nie będzie zasługiwała na ochronę (przykładem mogą być dane z rejestru przedsiębiorstw). Jednakże nawet ujawnienie danej informacji wybranym osobom trzecim niekoniecznie będzie znosiło ochronę wobec innych osób¹¹⁷ - wystarczy nałożenie na daną osobę bądź przedsiębiorstwo obowiązku zachowania poufności. Tajemnice przedsiębiorstwa mają jednakże ograniczenia czasowe - np. historyczne informacje o wielkości produkcji i sprzedaży nie będą już podlegały ochronie¹¹⁸, przy czym za informacje historyczne uznawane są dane mające ponad 5 lat¹¹⁹.

Co do zasady, to na przedsiębiorstwie spoczywa obowiązek wskazania, które informacje przez nie dostarczane objęte są tajemnicą, a Komisja powinna zaakceptować takie żądania przedsiębiorstwa, o ile są one uzasadnione, oraz postępować tak, aby tajemnice nie zostały ujawnione. Jeśli dany dokument zawiera treści objęte taką tajemnicą, to Komisja powinna przygotować wersję jawną z usuniętymi fragmentami¹²⁰, a jeśli nie jest to możliwe bez ujawniania pełnej treści dokumentu - przygotować streszczenie. Jeśli przygotowanie takich dokumentów nastręcza trudności z uwagi na ich ilość, Komisja może przesłać listę dokumentów innym przedsiębiorstwom z zastrzeżeniem, że zawierają one tajemnice biznesowe. Natomiast w sytuacji gdy przedsiębiorstwa te zwrócą się z prośbą o ujawnienie

¹¹⁵ Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do akt, pkt 18.

¹¹⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-00921, pkt 87.

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 października 1980 r. w sprawach połączonych C-209-215 i 218/78 *Heintz van Landewyck*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 03125, pkt 58.

¹¹⁸ Postanowienie Sądu UE z dnia 15 listopada 1990 r. w sprawach połączonych T-1-4 i 6-15/89 *Rhone Poulenc*, Zb. Orz. TSUE 1990, s. II-00637, pkt 23.

¹¹⁹ Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do akt, pkt 23.

¹²⁰ T. Tridimas, *The General Principles of the EU Law*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 390.

konkretnych dokumentów, Komisja może przygotować odpowiednie wersje dokumentów w porozumieniu z przedsiębiorstwem, które wnioskowało o ochronę.

To, jak istotna jest ochrona tajemnic przedsiębiorstwa, pokazuje sprawa *Postbank*. W toku postępowania w sprawie opłat za przelewy pieniężne wykonywane za pomocą specjalnych formularzy przez banki holenderskie do udziału zostały dopuszczone dwa przedsiębiorstwa, które wcześniej wniosły pozwy do sądu krajowego przeciwko dwóm uczestnikom postępowania (m.in. *Postbankowi*). Co ciekawe, obydwie pozywające przedsiębiorstwa nawet nie złożyły wcześniej zawiadomienia o naruszeniu prawa, co uzasadniałoby ich wstąpienie do postępowania. Komisja wysłała im kopię pełnej wersji pisma z zarzutami skierowanymi do *Postbanku*, zastrzegając jednakże, że nie mogą one jej wykorzystać do żadnych innych celów niż udziału w toczącym się postępowaniu antymonopolowym. O wysłaniu tej kopii nie został powiadomiony *Postbank* - przedsiębiorstwo dowiedziało się o tym dopiero na długo po fakcie. Tymczasem pismo zawierało informacje będące tajemnicą *Postbanku*. Co więcej, po jakimś czasie Komisja cofnęła nawet zastrzeżenie o niewykorzystywaniu tych informacji poza postępowaniem. *Postbank* wniósł wniosek o zastosowanie środka tymczasowego oraz jednocześnie skargę na decyzję Komisji. Mimo uzyskania środka tymczasowego¹²¹ w postaci zobowiązania Komisji do zakazania przedsiębiorcom wykorzystania pisma poza postępowaniem, kopia pisma z zarzutami została przedstawiona sądowi krajowemu, który jednakże nie zdecydował się wykorzystać informacji tam zawartych i oddalił powództwa. W wyroku Sąd UE stwierdził, że Komisja jest co prawda zobowiązana do współpracy z państwami członkowskimi, ale musi jednocześnie zadbać o to, by państwa (a dokładniej: ich organy sądowe bądź administracyjne), które otrzymują informacje będące tajemnicą przedsiębiorstwa, podtrzymały ich ochronę¹²². Nie powinna mieć więc miejsca taka sytuacja, w której Komisja mimo protestów przedsiębiorstwa nie pozwoliła wskazać takich informacji w treści przekazywanego dokumentu. Sąd UE stwierdził też, że jeśli Komisja nie ma pewności, że krajowy organ zapewni odpowiedni standard ochrony informacji, to powinna nawet odmówić ich przekazania¹²³. W tej sprawie Sąd UE uznał za zasadne unieważnienie decyzji pomimo faktu, że postępowanie krajowe zakończyło się po myśli skarżącego, co również świadczy o wadze obowiązku ochrony tajemnic przedsiębiorstwa.

2.4. Prawo do ochrony stosunku obrończego (*legal privilege*)

Możliwość skutecznego skorzystania z prawa obrony jest bardzo często zależna od możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej. Z uwagi na bardzo dużą wagę spraw z zakresu prawa konkurencji i ich stopień skomplikowania, przedsiębiorstwa niemal zawsze powierzają obowiązek reprezentowania ich w trakcie postępowania przed Komisją profesjonalnemu pełnomocnikowi bądź całemu zespołowi prawników.

Skuteczna obrona jest oparta na stosunku zaufania pomiędzy klientem a prawnikiem. Przedsiębiorstwo musi mieć ugruntowane zaufanie zarówno co do kwalifikacji danego prawnika (co jest oczywiście kwestią jego wcześniejszego doświadczenia), jak również instytucjonalną gwarancję poufności komunikacji zachodzącej we wzajemnych relacjach. Przedsiębiorstwo powinno mieć pewność, że jeśli przedstawi swoją sytuację prawnikowi w pełnym świetle i zgodnie ze stanem faktycznym (w celu opracowania linii obrony), to informacje mu przekazane nie zostaną narażone na ujawnienie.

¹²¹ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 1 grudnia 1994 r. T-353/94 R *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-01141.

¹²² Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-00921, pkt 90.

¹²³ Ibidem, pkt 93.

W unijnym prawie konkurencji nie ma przepisów dotyczących ochrony poufności stosunku obrończego (z ang. *legal privilege*). Jedynie w Zawiadomieniu Komisji dotyczącym najlepszych praktyk zawarte jest streszczenie dotychczasowego orzecznictwa sądów unijnych w tym zakresie. Ochrona poufności stosunku obrończego jest bowiem konstrukcją prawną wywodzącą się z linii orzeczniczej Trybunału, zapoczątkowanej przez sprawę AM&S¹²⁴. W tej sprawie Trybunał rozpatrywał kwestię granic możliwości Komisji w żądaniu wydania dokumentów będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, które mogły stanowić istotne dowody w sprawie. Odwołując się do tradycji prawnych państw członkowskich, Trybunał stwierdził, że w każdym z krajowych systemów prawnych istnieje jakaś forma ochrony stosunku obrończego, stosowana również w sprawach z zakresu ochrony konkurencji¹²⁵. Jednakże z uwagi na to, że zakres ochrony i kryteria jego stosowania były wówczas różne w różnych państwach członkowskich, Trybunał dokonał ważenia tych norm i stwierdził, że ochroną objęta jest pisemna komunikacja pomiędzy prawnikiem a klientem stworzona na potrzeby wykonywania prawa do obrony, jeśli prawnik jest niezależny, tj. nie jest związany z klientem stosunkiem pracy¹²⁶. Pełnomocnik musi być dodatkowo kwalifikowanym prawnikiem, uprawnionym do wykonywania zawodu na terenie jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej¹²⁷.

Wyrok ten zrodził spore kontrowersje w doktrynie¹²⁸ w zakresie, w jakim odnosił się do niezależności prawnika. Argumentacja Trybunału opierała się na fakcie zależności ekonomicznej prawnika od jednego przedsiębiorstwa (które go zatrudnia) i potencjalnym wpływie tego faktu na autonomię prawnika i przestrzeganie przez niego zasad etyki zawodowej¹²⁹. Trybunał nie uwzględnił natomiast innych gwarancji niezależności prawnika zatrudnionego w przez przedsiębiorstwo, a wynikających choćby z przynależności do samorządu zawodowego.

Kolejna sprawa dotycząca *legal privilege* pojawiła się w orzecznictwie sądów unijnych dopiero w 2003 r. Komisja wydała decyzję o przeszukaniu pomieszczeń przedsiębiorstw należących do grupy Akzo na terenie Wielkiej Brytanii. W trakcie przeszukania powstał spór pomiędzy urzędnikami Komisji a prawnikiem reprezentującym przedsiębiorstwo co do objęcia ochroną kilku dokumentów znalezionych w trakcie przeszukania. Ostatecznie Komisja nie uznała ich za objęte ochroną *legal privilege*, co zostało zaskarżone przez Akzo do ówczesnego Sądu Pierwszej Instancji¹³⁰. Jednocześnie przedsiębiorstwo wniosło o zastosowanie środków tymczasowych w postaci zakazu zapoznania się przez Komisję z treścią dokumentów do czasu wydania wyroku w sprawie głównej¹³¹. W postanowieniu Prezes Sądu częściowo przychylił się do wniosku przedsiębiorstwa, wskazując między innymi, że możliwość „rzucenia okiem” na dokumenty przez urzędników Komisji może zagrozić prawu do obrony, gdyż w niektórych przypadkach może to oznaczać *de facto* zapoznanie się z treścią dokumentu. Postanowienie to zostało jednak uchylone później przez Trybunał Sprawiedliwości z uwagi na brak spełnienia przesłanki pilności¹³². Niemniej oczekiwano, że

¹²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM&S, Zb. Orz. TSUE 1982, s. 01575.

¹²⁵ Ibidem, pkt 19.

¹²⁶ Ibidem, pkt 21.

¹²⁷ Ibidem, pkt 25.

¹²⁸ A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement...*, op. cit., s. 95-96.

¹²⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM&S, Zb. Orz. TSUE 1982, s. 01575, pkt 24.

¹³⁰ Wyrok Sądu UE z dnia 17 września 2007 r. w sprawach połączonych T-125/03 i T-253/03 *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-03523.

¹³¹ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 30 października 2003 r. w sprawach połączonych T-125/03 R i T-253/03 R *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2003, s. II-04771.

¹³² Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 września 2004 r. w sprawie C-7/04 P (R) *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-08739.

Sąd UE dokona redefinicji *legal privilege* ustalonego w orzeczeniu *AM&S* i rozszerzy zakres przywileju również na prawników zatrudnionych w przedsiębiorstwie¹³³.

Wyrok przyniósł jednak rozczarowanie, gdyż Sąd UE podtrzymał linię orzecznictwa w tej kwestii. Nie został uznany wskazany już wcześniej argument o przynależności prawnika do palestry jako gwarancji jego niezależności¹³⁴. Również argumenty zarówno skarżącego, jak i interweniujących w sprawie stowarzyszeń prawników dotyczące stosowania prawa narodowego do kwestii *legal privilege* nie znalazły uznania w oczach Sądu UE z uwagi na fakt, że wprowadziłyby zakłócenia w jednolitym stosowaniu prawa unijnego¹³⁵. Jednak mimo że te najbardziej oczekiwane z punktu widzenia przedsiębiorstw i prawników rozstrzygnięcia nie zapadły, to Sąd UE wskazał kilka istotnych kwestii, które wpłynęły na zwiększenie pewności prawnej co do zakresu ochrony stosunku obrończego. Przede wszystkim decyzja Komisji odmawiająca zastosowania *legal privilege* została uznana za zaskarżalną na mocy art. 263 TFUE¹³⁶. Ponadto wskazano, że jeśli przedsiębiorstwo nie chce ujawnić treści danego dokumentu, zastaniając się stosunkiem obrończym, powinno przedstawić odpowiednie uzasadnienie takiego stwierdzenia¹³⁷. Musi przy tym udowodnić, że dokument został sporządzony wyłącznie w celu przedstawienia go prawnikowi zewnętrznemu jako informacji niezbędnej do udzielenia porady¹³⁸. Natomiast w przypadkach spornych, gdy nie można jednoznacznie ustalić, czy dany dokument objęty jest *legal privilege*, Komisja powinna umieścić go w zapieczętowanej kopercie i nie otwierać jej aż do momentu, w którym sprawa nie zostanie rozstrzygnięta przez Sąd UE (bądź nie upłynie termin na wniesienie skargi)¹³⁹.

Powyższy wyrok, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości¹⁴⁰, wyznaczył obecnie funkcjonujące granice prawa do ochrony stosunku obrończego.

2.5. Prawo do niezeznanawania przeciwko sobie (zakaz samooskarżenia)

Prawo do niezeznanawania przeciwko sobie jest jedną z najważniejszych gwarancji obrony dla jednostek w każdym postępowaniu, które kończy się nałożeniem kary. Prawo to konstytuuje jednocześnie zakaz zmuszania jednostki przez władzę do dostarczenia dowodów własnej winy. Związane jest ono z zasadą domniemania niewinności, która zakłada, że to nie oskarżana jednostka musi udowodnić, że nie dopuściła się zarzucanego jej naruszenia prawa, lecz odwrotnie - to organ prowadzący daną sprawę powinien udowodnić jej winę. Gwarancja ta jest obecnie na stałe wpisana w demokratyczny porządek prawny, może mieć jednak w praktyce różne zakresy. W klasycznym prawie karnym jest to prawo do zarówno absolutnej bierności, jak również do tworzenia nawet zmyślonej linii obrony (nie może to jednak prowadzić do fałszywych oskarżeń innych jednostek; poza tym druga z wymienionych sytuacji jest dla jednostki znacznie bardziej ryzykowna). Należy jednak zauważyć, że podmiotami prawa karnego co do zasady są osoby fizyczne. Nieco inny zakres tego prawa przysługuje przedsiębiorstwom w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską.

¹³³ A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement...*, op. cit., s. 102.

¹³⁴ Wyrok Sądu UE z dnia 17 września 2007 r. w sprawach połączonych T-125/03 i T-253/03 *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-03523, pkt 168.

¹³⁵ Ibidem, pkt 176.

¹³⁶ Ibidem, pkt 45, 48.

¹³⁷ Ibidem, pkt 79.

¹³⁸ Ibidem, pkt 130-132.

¹³⁹ Ibidem, pkt 88.

¹⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P *Akzo Nobel*, niepubl., dostępny na stronie <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.

Pierwszą sprawą z zakresu unijnego prawa konkurencji, w której podniesiono omawianą kwestię, była sprawa *Orkem*¹⁴¹. W trakcie postępowania antymonopolowego w sprawie domniemanego kartelu w przemyśle termoplastycznym Komisja zwróciła się do Orkem z żądaniem informacji. Przedsiębiorstwo wniosło skargę do Trybunału, zarzucając Komisji m.in. naruszenie prawa do obrony przez złamanie zakazu przymuszania do samooskarżania się, jako że jego zdaniem pytania stawiane przez Komisję *de facto* prowadziły do przyznania się do uczestnictwa w antykonkurencyjnym porozumieniu. Rozpatrując te zarzuty, Trybunał stwierdził, że co prawda w pierwszej fazie postępowania antymonopolowego (przed wysłaniem pisma z zarzutami) Komisja ma zasadniczo bardzo szerokie uprawnienia, a na przedsiębiorstwach spoczywa pełny obowiązek współpracy, to jednak już wtedy przysługują im pewne gwarancje, bez których prawo do obrony stosowane w drugiej fazie postępowania mogłoby być narażone na szwank. Trybunał unieważnił decyzję tylko częściowo - w zakresie pytań, które dotyczyły celu takiego, a nie innego zachowania przedsiębiorstwa, jako że odpowiedź na nie byłaby równoznaczna z przyznaniem się do winy¹⁴². Natomiast pytania dotyczące faktów - choć były potem użyte do przypisania odpowiedzialności przedsiębiorstwu - zostały podtrzymane. Trybunał wskazał, że ani art. 6 Konwencji, powoływany przez skarżące przedsiębiorstwo, ani też orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie wskazywały prawa do powstrzymania się od dostarczania dowodów przeciwko sobie¹⁴³. Podejście wyrażone w tej sprawie zostało później utrwalone w orzecznictwie sądów unijnych¹⁴⁴, choć w międzyczasie nastąpił rozwój orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Sąd UE stwierdził m.in. że przyznanie przedsiębiorstwom prawa do milczenia byłoby wyjściem poza to, co jest konieczne do zachowania prawa do obrony, i stanowiłoby nieuzasadnioną przeszkodę dla Komisji w egzekwowaniu prawa konkurencji na wspólnym rynku¹⁴⁵. Dodatkowo w orzecznictwie sądów unijnych pojawił się wymóg, aby przedsiębiorstwo dowiodło wystąpienia przymusu oraz tego, że faktycznie miał on wpływ na jego prawo do obrony¹⁴⁶. Jak więc widać, zakres tego elementu prawa do obrony nie jest zbyt szeroki. Dodatkowo udowodnienie naruszenia tej gwarancji wymaga spełnienia dosyć wysokiego standardu dowodowego.

¹⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 03283.

¹⁴² Ibidem, pkt 35.

¹⁴³ Ibidem, pkt 30.

¹⁴⁴ Wyrok Sądu UE z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG*, Zb. Orz. TSUE 2001 s. II-00729.

¹⁴⁵ Ibidem, pkt 62.

¹⁴⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250-252/99 P i C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij*, Zb. Orz. TSUE 2002 s. I-08375, pkt 275.

Prawo do ochrony sądowej jako element prawa do obrony

W każdym demokratycznym systemie prawnym zasadą jest, że jednostka, co do której praw i obowiązków władza wykonawcza wydała jakieś rozstrzygnięcie, powinna mieć możliwość zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia przed organem sądowym. Jest to konieczne zabezpieczenie przed nadużyciem władzy bądź przed błędem w stosowaniu prawa. Dlatego też dla omówienia prawa do obrony w postępowaniu przed Komisją Europejską niezbędne jest wskazanie narzędzi sądowej kontroli elementów tego postępowania.

Niniejszy rozdział poświęcony jest najważniejszym zagadnieniom związanym z zaskarżaniem decyzji Komisji. Na początku zostaną zaprezentowane traktatowe ramy skarg oraz katalogi zaskarżalnych i niezaskarżalnych aktów Komisji. Następnie autor przedstawi środki zaskarżenia i praktykę ich stosowania w odniesieniu do decyzji Komisji wydawanych w toku postępowania na przykładzie decyzji o żądaniu informacji oraz o kontroli z przeszukaniem. W dalszej kolejności przedstawione zostaną wymagania dotyczące uzyskania środków tymczasowych w postaci zawieszenia obowiązywania danej decyzji. Na końcu omówione są przesłanki skargi na decyzję kończącą postępowanie wraz z przytoczeniem niektórych rodzajów obrony materialnej przysługującej przedsiębiorstwom. To ostatnie zagadnienie pozwala na określenie standardu dowodowego, który istotnie determinuje prawo przedsiębiorstw do obrony.

3.1. Traktatowe ramy skarg i rodzaje zaskarżalnych decyzji Komisji

Zgodnie z art. 263 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów Komisji, innych niż zalecenia i opinie. Skargi na decyzje Komisji wydawane w postępowaniu monopolowym w obecnym stanie prawnym są rozpatrywane przez Sąd UE. Należy przy tym zaznaczyć, że rozumienie pojęcia decyzji przez Sąd UE jest funkcjonalne, a nie formalistyczne¹⁴⁷. Akty podlegające kontroli legalności będą więc oceniane pod kątem tego, czy:

- 1) wywołują wiążące dla skarżącego skutki prawne,
- 2) zmieniają w istotny sposób sytuację prawną interesów skarżącego,
- 3) są kulminacją postępowania administracyjnego.

Nie będzie więc miało znaczenia, że decyzja została wyrażona np. w zwykłym liście wysłanym do przedsiębiorstwa i podpisanym przez urzędnika DG ds. Konkurencji. Oczywiście list taki byłby najprawdopodobniej naruszeniem procedury wydawania decyzji przez Komisję, ale jeśli spełniałby powyższe wymagania, to zostałby uznany za decyzję. Nie jest natomiast dopuszczalne zaskarżenie decyzji obarczonych wadami (np. proceduralnymi), które powodują, że danego aktu nie można uznać za istniejący¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 *IBM*, Zb. Orz. TSUE 1981, s. 2639, pkt 9.

¹⁴⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 1957 r. w sprawach połączonych 1 i 14/57 *Société des usines à tubes de la Sarre*, Zb. Orz. TSUE 1957, s. 00201; Wyrok Sądu UE z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84-89/89, T-91-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-00315.

Skargi na decyzje Komisji mogą wnosić m.in. jej adresaci i oni też są najczęstszymi skarżącymi. Mają na to dwa miesiące od otrzymania decyzji. Ponadto zaskarżać te decyzje mogą również państwa członkowskie, które jednakże rzadko decydują się na złożenie samodzielnej skargi, częściej korzystając natomiast z możliwości bycia interwenientem¹⁴⁹. Skargę pod pewnymi warunkami mogą wnieść również osoby trzecie, niebędące adresatami decyzji¹⁵⁰.

Wraz z rozwojem wspólnotowego, a obecnie unijnego prawa konkurencji sądy unijne – poprzez praktykę orzeczniczą – stworzyły katalog decyzji Komisji, które podlegają możliwości zaskarżenia, oraz tych niezaskarżalnych¹⁵¹. Do pierwszej grupy można zaliczyć następujące decyzje:

- decyzja nakazująca zaprzestania naruszenia (art. 7 Rozporządzenia 1/2003)¹⁵²; Komisja określa w niej, jakie dokładnie zachowanie przedsiębiorstwa stanowi naruszenie, może też określić środki strukturalne (ingerujące w strukturę kapitałową, organizacyjną czy personalną¹⁵³) i behawioralne (obligujące do określonego zachowania, np. podpisania umów czy udostępnienia urządzeń niezbędnych do funkcjonowania innych przedsiębiorstw w przypadku, gdy urządzenia są w posiadaniu przedsiębiorstwa dominującego);
- decyzja o zastosowaniu środków tymczasowych (art. 8 Rozporządzenia 1/2003)¹⁵⁴; o tym rodzaju decyzji szerzej w dalszej części rozdziału;
- decyzja o przyjęciu zobowiązań (art. 9 Rozporządzenia 1/2003)¹⁵⁵; jest ona wynikiem negocjacji między Komisją a przedsiębiorstwem, w przypadku gdy postępowanie przedsiębiorstwa budzi obawy co do zgodności z prawem konkurencji. Środek ten jest, co do zasady, stosowany przede wszystkim w postępowaniach w sprawach koncentracji (gdy skutek transakcji przedsiębiorstwo zwiększa swoją siłę rynkową w sposób, który w dłuższej perspektywie mógłby doprowadzić do ograniczenia konkurencji), a także w przypadkach potencjalnego nadużywania pozycji dominującej. Decyzja pozwala przedsiębiorstwom na uniknięcie zakazu koncentracji albo kary za nadużycie pozycji dominującej;
- decyzja o stwierdzeniu niestosowania unijnych reguł konkurencji w odniesieniu do porozumienia bądź praktyki (art. 10 Rozporządzenia 1/2003)¹⁵⁶. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny i dotyczy niespełnienia warunków określonych w art. 101 ust. 1 TFUE (np. brak wpływu na handel między państwami członkowskimi) albo spełnienia warunków określonych w art. 101 ust. 3. TFUE;
- żądanie informacji (art. 18 Rozporządzenia 1/2003);
- decyzja o kontroli z przeszukaniem siedziby przedsiębiorstwa (art. 20 Rozporządzenia 1/2003) lub innych lokalizacji (art. 21 Rozporządzenia 1/2003);
- decyzja o nałożeniu kar na mocy art. 23 bądź 24 Rozporządzenia 1/2003. Kary te nakładane są za brak współpracy bądź wprowadzanie w błąd Komisji w toku

¹⁴⁹ P. Roth, V. Rose (red.), *European Community Law of Competition*, wyd. 6, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 1340.

¹⁵⁰ TFUE, art. 263 ust. 4.

¹⁵¹ Katalog ten, oparty głównie na decyzjach wymienionych w Rozporządzeniu 1/2003, nie ma jednak charakteru wyczerpującego ze względu na to, że skardze podlegają również decyzje wpadkowe (np. jak wymieniona w katalogu decyzja o uznaniu poufności informacji), których zaskarżalność w kontekście rozumienia „decyzji” przez sądy unijne może budzić wątpliwości, a co do których sądy te nie miały jeszcze okazji się wypowiedzieć.

¹⁵² Wyrok Sądu UE z dnia 6 października 1994 r. w sprawie T-83/91 *Tetra-Pak*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-00755.

¹⁵³ K. Kohutek, *Komentarz do art. 7 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 (Dz.U.UE.L.03.1.1)*, LEX/el., 2006.

¹⁵⁴ K. Kohutek, *Komentarz do art. 8 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 (Dz.U.UE.L.03.1.1)*, LEX/el., 2006.

¹⁵⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-170/06 *Alrosa*, Zb. Orz. TSUE 2007, II-02601.

¹⁵⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 2001 r. w sprawie T-112/99 *Métropole télévision*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-02459.

postępowania, naruszenie przepisów Traktatu (art. 23) czy niewykonywanie decyzji Komisji (art. 24);

- odrzucenie wniosku o wszczęcie postępowania (art. 7 Rozporządzenia 773/2004);
- odmowa uznania informacji dostarczonych Komisji za poufne¹⁵⁷.

Możliwości zaskarżenia do Sądu UE nie ma natomiast w przypadku następujących decyzji Komisji:

- wszczęcie postępowania i przedstawienie zarzutów (*statement of objections*)¹⁵⁸,
- stwierdzenie pozycji dominującej bez stwierdzenia nadużycia¹⁵⁹,
- opublikowanie jawnej wersji decyzji kończącej postępowanie na stronie internetowej Komisji wcześniej niż w Dzienniku Urzędowym UE¹⁶⁰.

3.2. Zaskarżanie decyzji Komisji w toku postępowania

W toku postępowania Komisja może wydać decyzje na podstawie art. 8, 18, 20 i 21 Rozporządzenia 1/2003 oraz decyzje wpadkowe dotyczące np. dostępu do akt czy objęcia dokumentu ochroną wynikającą ze stosunku obrończego. W tym podrozdziale autor przedstawi jedynie praktykę sądową w odniesieniu do decyzji z żądaniem informacji i kontroli z przeszukaniem, gdyż dokładne omówienie praktyki dotyczącej pozostałych typów decyzji wymagałoby znacznego rozszerzenia zakresu niniejszej pracy. Najważniejsze kwestie z tym związane zostały już opisane w poprzednim rozdziale. Natomiast z uwagi na podobieństwa w kryteriach stosowania środków tymczasowych z art. 8 i środków tymczasowych przyznawanych przez sądy unijne autor odniesie się do tego zagadnienia w kolejnym podrozdziale.

3.2.1. Żądanie udzielenia informacji

Decyzja Komisji z żądaniem informacji musi jedynie zawierać podstawę prawną żądania informacji, cel tego żądania, uzasadnienie decyzji, pytania, które Komisja chce zadać, bądź listę dokumentów, które przedsiębiorstwo powinno dostarczyć (przedmiot żądania), oraz czas przeznaczony na odpowiedź¹⁶¹. Oprócz tego w decyzji muszą znaleźć się informacje o sankcjach przewidzianych za brak odpowiedzi bądź odpowiedź niepoprawną lub wprowadzającą w błąd oraz o prawie do kontroli sądowej danej decyzji. Skuteczne zaskarżenie tego typu decyzji jest bardzo trudne, gdyż standard kontroli sądowej sprawowanej przez sądy unijne jest w tym przypadku bardzo niski.

W sprawie *SEP*¹⁶² Sąd UE stwierdził, że Komisja ma szeroki zakres dyskrekcji co do wyboru i podejmowania środków mających na celu ustalenie, czy doszło do naruszenia prawa konkurencji. Musi jedynie stosować się do procedury przewidzianej w rozporządzeniu¹⁶³. Przedmiot i cel żądania oraz uzasadnienie decyzji mogą być podane bardzo ogólnie,

¹⁵⁷ Wyrok Sądu UE z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie T-198/03 *Bank Austria Creditanstalt*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-01429, pkt 27.

¹⁵⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 *IBM*, Zb. Orz. TSUE 1981, s. 2639.

¹⁵⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 22 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-125 i 127/97 *Coca-Cola*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-1733.

¹⁶⁰ Wyrok Sądu UE z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie T-198/03 *Bank Austria Creditanstalt*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-01429. C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 134.

¹⁶² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie C-36/92 P *SEP*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01911.

¹⁶³ Ówczesnie obowiązywało Rozporządzenie 17/62, na mocy którego Komisja najpierw musiała zażądać informacji żądaniem zwykłym, a w przypadku nieudzielenia odpowiedzi mogła ponowić żądanie w drodze decyzji. Obecnie obowiązujące przepisy nie wiążą już obu tych środków - Komisja może od razu zażądać informacji w drodze decyzji. Pozostałe wymogi są identyczne jak te poprzednio obowiązujące.

a Komisja ma szeroką dyskrecję w zakresie ich formułowania¹⁶⁴. Nie jest też podstawą do unieważnienia decyzji fakt, że Komisja będzie zobowiązana przekazać uzyskane dokumenty organowi ochrony konkurencji państwa członkowskiego, przez co zagrożona będzie tajemnica przedsiębiorstwa, jako że system ochrony tej tajemnicy ustanowiony w rozporządzeniu jest wystarczający¹⁶⁵.

W sprawie *Société Générale*¹⁶⁶ Sąd UE potwierdził powyższe wymogi. Określenie przedmiotu i celu informacji musi być na tyle precyzyjne, by dać przedsiębiorstwu możliwość do ocenienia zakresu współpracy, do jakiego jest zobowiązane¹⁶⁷, jednakże również w tej sprawie Sąd nie zakwestionował sposobu, w jaki zrobiła to Komisja. Pytania nie mogą jednakże być tak sformułowane, aby zmuszały przedsiębiorstwo do przyznania się do naruszenia prawa konkurencji¹⁶⁸.

W orzeczeniu *Scottish Football Association*¹⁶⁹ Sąd UE dodał, że przedsiębiorstwo ma interes prawny we wniesieniu skargi na decyzję, nawet jeśli się jej podporządkowało. Wymóg jej uzasadnienia ma służyć również sądom unijnym do oceny, czy nie jest ona niezgodna z prawem UE¹⁷⁰.

Wszystkie przytoczone wyżej decyzje zostały podtrzymane przez Sąd. Mała częstotliwość tych skarg pokazuje, że zaskarżanie tego typu decyzji ma sens tylko i wyłącznie w przypadku, gdy Komisja faktycznie nie zawarła w niej któregoś z elementów wymaganych w art. 18.

3.2.2. Przeszukanie siedziby i innych lokali

Przeszukanie siedziby przedsiębiorstwa może odbyć się na podstawie pisemnego upoważnienia wydanego urzędnikom Komisji i innym wybranym osobom bądź na podstawie formalnej decyzji Komisji. Należy jednak zwrócić uwagę, że również samo wystawienie pisemnego upoważnienia (czyli decyzja o takiej kontroli) będzie decyzją zaskarżalną do Sądu UE. Natomiast przeszukiwanie innych pomieszczeń lub środków transportu, musi odbywać się na podstawie decyzji Komisji (jest to wymóg sprecyzowany w art. 21). Unieważnienie decyzji dotyczącej przeszukania powoduje konieczność zwrotu przez Komisję wszystkich dokumentów zabranych w jego trakcie bądź zniszczenia wykonanych kopii. Wydaje się jednak, że Komisja w takim przypadku mogłaby ponownie wydać decyzję, tym razem nieobarczoną wadami, i na tej podstawie skonfiskować dokumenty jeszcze raz.

Praktyka orzecznicza pokazuje, że podobnie jak w przypadku decyzji z żądaniem informacji, skuteczne zaskarżenie decyzji o przeszukaniu jest bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Wymagania w stosunku do zawartości decyzji są bardzo niskie i jak dotąd żadnemu ze skarżących przedsiębiorstw nie udało się skutecznie zakwestionować przeszukania przed sądami unijnymi.

Pierwszą sprawę, w której przedsiębiorstwo podjęło próbę zaskarżenia decyzji Komisji o przeszukaniu, rozstrzygnęło orzeczenie *National Panasonic*¹⁷¹. Panasonic zarzucił Komisji, że decyzja o przeszukaniu nie miała uzasadnienia, a także była nieproporcjonalna (Komisja

¹⁶⁴ Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-36/92 P. *SEP*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01911, pkt 34-35.

¹⁶⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie C-36/92 P *SEP*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01911, pkt 39-40.

¹⁶⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/93 *Société Générale*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-00545.

¹⁶⁷ Ibidem, pkt 12.

¹⁶⁸ Ibidem, pkt 74.

¹⁶⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 9 listopada 1994 r. w sprawie T-46/92 *Scottish Football Association*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-01039.

¹⁷⁰ Ibidem, pkt. 14.

¹⁷¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie nr 136/79 *National Panasonic*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 02033.

mogła wybrać inną, mniej dolegliwą procedurę uzyskania informacji) i naruszała jego prawa podstawowe: prawo do bycia wysłuchanym przed podjęciem decyzji oraz prawo do ochrony życia prywatnego, siedziby i korespondencji. Trybunał w odpowiedzi stwierdził, że decyzja powinna zawierać następujące elementy:

- uzasadnienie wyjaśniające cel przeszukania,
- datę rozpoczęcia przeszukania,
- wskazanie kar za odmowę współpracy w przeszukaniu,
- prawo do zaskarżenia decyzji do Trybunału Sprawiedliwości¹⁷².

Wszystkie te elementy były zawarte w decyzji wręczonej przedstawicielom przedsiębiorstwa w momencie rozpoczęcia postępowania. Ponadto Trybunał stwierdził, że Komisja posiada szeroką dyskrekcję co do wyboru środków w postępowaniu antymonopolowym i z tego powodu decyzja ta nie jest oceniana pod kątem proporcjonalności¹⁷³. Z uwagi na to, że decyzja służyła jedynie zebraniu informacji, nie istniała konieczność wcześniejszego wysłuchania przedstawicieli przedsiębiorstwa¹⁷⁴. Natomiast prawa podstawowe do ochrony życia prywatnego, siedziby i korespondencji zdaniem Trybunału przysługują tylko osobom prywatnym. Ten ostatni argument został również potwierdzony w orzeczeniu w sprawie *Hoechst*¹⁷⁵. Ponadto Trybunał zaakceptował fakt, że Komisja sporządziła bardzo ogólne uzasadnienie, które jednak w jego ocenie było wystarczające do tego, by przedsiębiorstwo było w stanie samo określić zakres współpracy, do jakiej zostało zobowiązane¹⁷⁶.

W kolejnej sprawie¹⁷⁷ Trybunał dodał, że decyzji o przeszukaniu nie można zakwestionować na podstawie tego, że jej celem jest weryfikacja i uzupełnienie informacji uzyskanych w innym postępowaniu. Dla ważności decyzji nie jest również konieczny nakaz sądu krajowego (chyba, że Komisja żąda pomocy od służb porządkowych danego państwa członkowskiego, np. policji, albo jeśli sprawa dotyczy przeszukania lokalu innego niż siedziba przedsiębiorstwa¹⁷⁸), a kontrola sądowa dokonywana przez Trybunał *post factum* jest wystarczającym zabezpieczeniem dla praw przedsiębiorstwa.

W orzeczeniu *Roquette Frères*¹⁷⁹ Trybunał wyłożył kryteria oceny przez krajowy sąd sposobu udzielenia nakazu sądowego, niezbędnego do przeprowadzenia kontroli we współpracy z krajowym organem ochrony konkurencji. Obecnie te wymogi zawarte są w art. 20 ust. 8 Rozporządzenia 1/2003. Sąd krajowy kontroluje, czy przyjęte środki przymusu nie są arbitralne ani nadmiernie uciążliwe, natomiast nie może podważać konieczności kontroli. W celu dokonania oceny sąd może zażądać od Komisji:

- podstawowego opisu podejrzanego naruszenia, obejmującego wskazanie rynku właściwego oraz natury naruszenia;
- wyjaśnienia, w jaki sposób dane przedsiębiorstwo jest zaangażowane w naruszenie;
- szczegółowego wyjaśnienia wykazującego, że Komisja faktycznie posiada wiedzę pozwalającą przypuszczać, że przedsiębiorstwo rzeczywiście bierze udział w naruszeniu;

¹⁷² Elementy te wymienione są w art. 20 Rozporządzenia 1/2003.

¹⁷³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie nr 136/79 *National Panasonic*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 02033, pkt 30.

¹⁷⁴ Ibidem, pkt 21

¹⁷⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989 r. w połączonych sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 02859.

¹⁷⁶ Ibidem, pkt 17.

¹⁷⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 03137.

¹⁷⁸ Rozporządzenie 1/2003, art. 20 ust. 7 i art. 21.

¹⁷⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 *Roquette Frères*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. I-09011.

- możliwie precyzyjnego wskazania poszukiwanych dowodów, a także kwestii, które Komisja chce wyjaśnić z pomocą ewentualnie uzyskanych dowodów oraz uprawnienia urzędników Komisji dokonujących przeszukania,

W przypadku gdy Komisja uzyskuje nakaz jako środek zapobiegawczy (np. spodziewając się oporu przedsiębiorstwa przy przeszukaniu), musi również wskazać przyczyny, dla których przeszukanie bez nakazu mogłoby utrudnić bądź uniemożliwić uzyskanie informacji o naruszeniu.

W kontekście przeszukań warto przywołać jeszcze wyrok w sprawie *France Télécom*¹⁸⁰, w którym Trybunał stwierdził, że Komisja miała prawo do przeprowadzenia kontroli w spółce-matce przedsiębiorstwa podejrzanego o naruszenie. Fakt, że ta współpracowała z Komisją w dobrej wierze, nie mógł być podstawą do unieważnienia decyzji¹⁸¹.

3.3. Środki tymczasowe

Zgodnie z art. 278 TFUE, skargi wniesione do sądów unijnych nie mają skutku zawieszającego, natomiast sądy unijne są władne zarządzić takie zawieszenie. Dokonuje się ono na wniosek strony wnoszącej skargę, a przybiera formę postanowienia prezesa Sądu UE bądź Trybunału. Wymogi otrzymania środka tymczasowego są następujące:

- uprawdopodobnienie przez wnoszącego faktycznej i prawnej konieczności zastosowania środka,
- wskazanie okoliczności niecierpiących zwłoki, przemawiających za pilnym zastosowaniem środka,
- dowiedzenie, że interes wnoszącego przeważa nad innymi interesami objętymi przedmiotem postępowania.

Przesłanki zastosowania środka tymczasowego powinny zostać spełnione łącznie, gdyż w przeciwnym razie środek tymczasowy nie zostanie zarządzone. Do tego z uwagi na fakt, że Sąd interpretuje je ściśle i posiada duży margines uznania, jakiegokolwiek wątpliwości mogą spowodować oddalenie wniosku¹⁸². Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych nie może prowadzić do faktycznego rozstrzygnięcia sprawy przez zniwelowanie efektów skarżonej decyzji ani iść dalej, niż byłoby to możliwe do uzyskania w ostatecznym wyroku. Stąd też konieczne jest wskazanie, że skarga główna ma szanse powodzenia, przy czym wystarczy, żeby argumenty przedstawione przez przedsiębiorstwo nie były jawnie pozbawione jakichkolwiek podstaw¹⁸³.

Okoliczności niecierpiące zwłoki odnoszą się do grożącej przedsiębiorstwu poważnej i nieodwracalnej szkody. Wnioskujący musi wykazać, że szkoda, która mu grozi z dostatecznie dużym stopniem prawdopodobieństwa¹⁸⁴, ma szanse zaistnieć jeszcze przed wydaniem wyroku w głównej sprawie. Powaga i nieodwracalność tej szkody są rozumiane w ten sposób, że ostateczny wyrok w sprawie głównej będzie już dla wnioskującego bez znaczenia¹⁸⁵, gdyż jego interes w kwestionowaniu decyzji zostanie w istotny sposób nadwyrężony. Szkoda

¹⁸⁰ Wyrok Sądu UE z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-340/04 *France Télécom*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-00573.

¹⁸¹ Ibidem, pkt 157.

¹⁸² B. Sasinowska *Komentarz do art. 242 TWE* [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 516.

¹⁸³ Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie C-149/95R *Atlantic Container*, Zb. Orz. TUSE 1995, s. I-2165.

¹⁸⁴ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie T -41/96 R *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-381, pkt 37.

¹⁸⁵ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie T-447/04 R *Capgemini*, Zb. Orz. TSUE 2005, s. II-00257, pkt 89.

powinna wynikać bezpośrednio z wykonania decyzji Komisji¹⁸⁶. Jeśli natomiast decyzja Komisji została przez przedsiębiorstwo wykonana (np. zapłacenie kary), to przesłanka ta nie zostanie spełniona.

Sądy unijne, orzekając o środkach, muszą również zważyć interesy przemawiające zarówno za przyznaniem środków tymczasowych, jak i przeciw. Praktyka taka rzadko ma na celu rozstrzygnięcie, czy przyznać środek tymczasowy, czy nie, częściej natomiast prowadzi sądy unijne do tego, jaki konkretnie środek powinien zostać zastosowany¹⁸⁷.

Praktyka pokazuje, że uzyskanie środków tymczasowych w sprawach konkurencji jest możliwe. Na ok. 180 przeprowadzonych dotychczas spraw środki tymczasowe sądy przyznały w ok. 60¹⁸⁸, a więc w 1/3 przypadków.

W sprawie *Atlantic Container*, dotyczącej organizowania usług frachtu dalekomorskiego przez stowarzyszenie przedsiębiorstw, Sąd UE uznał, że decyzja Komisji stwierdzająca naruszenie doprowadzi do drastycznej zmiany w sposobie funkcjonowania całego rynku właściwego, czego konsekwencji nie da się przewidzieć, dlatego środek tymczasowy powinien zostać przyznany¹⁸⁹. Podobnie Sąd stwierdził w sprawie *Van den Bergh Foods*¹⁹⁰, gdzie wdrożenie decyzji Komisji spowodowałoby zmianę całego długoletniego systemu dystrybucji produktów przedsiębiorstwa. Dodatkowym argumentem na rzecz przyznania środka tymczasowego w postaci zawieszenia był fakt, że wcześniej przedsiębiorstwo uzyskało warunkowe wyłączenie indywidualne na mocy ówczesnego odpowiednika art. 101 ust. 3 TFUE. Dopiero po jakimś czasie od przyznania tego wyłączenia Komisja stwierdziła, że nie spełnia ono swojej roli. Dlatego też uznano, że interes przedsiębiorstwa przeważa nad koniecznością szybkiego wdrożenia decyzji¹⁹¹.

Sprawa *Bayer*¹⁹² dotyczyła z kolei odmowy przez to przedsiębiorstwo dostarczania leku Adalat do dystrybutorów w Hiszpanii i Francji. Bayer chciał zapobiec w ten sposób importowi równoległemu z tych krajów do Wielkiej Brytanii, gdzie ceny leku były znacznie wyższe. Komisja uznała, że przedsiębiorstwo zawarło z dystrybutorami w Hiszpanii i Francji porozumienie zakazujące eksportu leku do Wielkiej Brytanii i nałożyła na Bayer karę za naruszenie prawa konkurencji, nakazała mu zaprzestanie praktyki oraz ustaliła dzienną stawkę kary za ewentualne niewykonanie zobowiązań nałożonych na firmę. Sąd stwierdził, że straty grożące przedsiębiorstwu w związku z koniecznością obniżenia ceny leku w Wielkiej Brytanii bądź ze spadkiem sprzedaży, gdyby cena została utrzymana, byłyby nieproporcjonalne do zysków hiszpańskich i francuskich dystrybutorów¹⁹³. Ponadto uznanie przez Komisję *de facto* jednostronnego działania przedsiębiorstwa za naruszenie zakazu antykonkurencyjnych porozumień sprawiło również, że uprawdopodobnione były twierdzenia Bayer co do głównego roszczenia¹⁹⁴.

Bardzo często wnioski o środki tymczasowe dotyczą nie tylko wykonywania zobowiązań, ale również płatności kar finansowych nałożonych przez Komisję. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadkach, gdy przedsiębiorstwa znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Z założenia

¹⁸⁶ B. Sasinowska, op. cit., s. 518.

¹⁸⁷ Ibidem, s. 520.

¹⁸⁸ Źródło: analiza własna danych na stronie internetowej <http://www.curia.eu>.

¹⁸⁹ Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie C-149/95 R *Atlantic Container*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. I-2165. pkt 55.

¹⁹⁰ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie T-65/98 R *Van den Bergh Foods*, Zb. Orz. TSUE 1998, s. II-02641.

¹⁹¹ Ibidem, pkt 64-69.

¹⁹² Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie T -41/96 R *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-381.

¹⁹³ Ibidem, pkt 60.

¹⁹⁴ Co znalazło również odbicie w ostatecznym wyroku Sądu UE z dnia 26 października 2000 r. w sprawie T-41/96 *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-03383, potwierdzonym przez Trybunał: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 stycznia 2004 r. w połączonych sprawach C-2-3/01 P *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-00023.

bowiem kara wymaga natychmiastowej płatności¹⁹⁵, chyba że przedsiębiorstwo przedstawi gwarancję bankową. Jednakże dla przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji finansowej nawet uzyskanie takiej gwarancji może być niemożliwe (np. w przypadku wysokiego zadłużenia). Tak było w sprawie *Ferriere di Roè Volciano*¹⁹⁶, gdzie - z uwagi na mały rozmiar przedsiębiorstwa i trudną sytuację finansową - zawieszono płatność kary, zwłaszcza że przedsiębiorstwo przedstawiło poważne argumenty poddające w wątpliwość legalność decyzji. Cała seria takich spraw¹⁹⁷ doprowadziła do tego, że w obecnych Wytycznych w sprawie kar¹⁹⁸ znalazło się stwierdzenie, że przy nałożeniu kary Komisja może uwzględnić trudną sytuację przedsiębiorstwa.

Zgodnie z motywem 11 Rozporządzenia 1/2003, Komisja może stosować środki tymczasowe uznane za dopuszczalne przez Trybunał Sprawiedliwości. Podstawa prawna dla takiej decyzji znajduje się w art. 8 i co do zasady powtarza wymogi opisane powyżej. Przepis ten dotyczy sytuacji, w których Komisja uznaje, że zastosowanie środka tymczasowego jest uzasadnione w przypadku zagrożenia poważną i nienaprawialną szkodą dla konkurencji. Co do zasady więc środki tymczasowe będą przyznawane przeciwko przedsiębiorstwom, wobec których toczy się postępowanie. Decyzje takie mogą być skarżone do Sądu UE, jednakże na razie brak jest praktyki orzeczniczej w tym zakresie, jako że podstawa prawna dla stosowania tych środków przez Komisję pojawiła się dopiero w Rozporządzeniu 1/2003.

3.4. Zaskarżenie decyzji kończących postępowanie

Komisja może wydać kilka rodzajów decyzji kończących postępowanie. Z punktu widzenia niniejszej pracy zdecydowanie najistotniejszym typem decyzji Komisji są te wydawane na podstawie art. 7 Rozporządzenia 1/2003, które stwierdzają naruszenie prawa konkurencji i nakładają na przedsiębiorstwa kary na mocy art. 23 i 24. Jak wspomniano już wyżej, Komisja może również zobowiązać przedsiębiorstwa do określonego zachowania (art. 9), bądź wydać decyzję na podstawie art. 10, stwierdzającą brak naruszenia z uwagi na interes UE. Z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwa i Komisja muszą dojść do porozumienia co do decyzji zobowiązaniowej (art. 9), oraz na brak praktyki orzeczniczej pod Rozporządzeniem 1/2003 w zakresie art. 10, autor skupi się na omówieniu kwestii związanych z zaskarżaniem pierwszego rodzaju decyzji (tj. na podstawie art. 7, 23 i 24).

Jako że decyzje takie mają podwójną podstawę prawną - tj. art. 7, który jedynie uprawnia Komisję do stwierdzenia naruszenia (i jego ewentualnego zaniechania), oraz art. 23 i 24, które stanowią podstawę do nałożenia kar, a także ze względu na art. 261 TFUE Traktatu - sądy unijne stosują dwa rodzaje kontroli w stosunku do decyzji Komisji. Pierwszy, dotyczący stwierdzenia naruszenia, ogranicza się do kontroli legalności, której warunki wymienione są w art. 263 TFUE. Drugi natomiast odnosi się do kontroli nałożenia kary przez Komisję i daje sądom unijnym nieograniczoną jurysdykcję w tym zakresie. Standardy te różnią się nie tylko pod względem poziomu analizy, do której zobowiązane są sądy, ale również w kontekście możliwości, jakie im przysługują. W przypadku stwierdzenia wadliwości części decyzji bazującej na art. 7 sądy mogą decyzję jedynie uchylić. Komisja zaś może - w przypadku

¹⁹⁵ Komisja wyznacza termin zapłacenia kary, który może sięgać nawet kilku miesięcy, zwłaszcza gdy kara jest wysoka. Jednakże zazwyczaj termin upływa przed rozpoznaniem sprawy przez Sąd UE.

¹⁹⁶ Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1983 r. w sprawie 234/82 R *Ferriere di Roè Volciano*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 00725.

¹⁹⁷ Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 25 sierpnia 1994 r. w sprawie T-156/94 R *Siderúrgica Aristrain*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-00715; Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie T-308/94 R *Cascades SA*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-00265; Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie T-191/98 R *Cho Yang Shipping II*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. II-03909.

¹⁹⁸ Wytyczne w sprawie kar, pkt 35.

gdy przyczyną uchylenia były wady formalne decyzji (jak np. w kartelu PVC¹⁹⁹) - wydać decyzję ponownie. Jeśli zaś przyczyną uchylenia decyzji była, tak jak w opisanej wyżej sprawie *Bayer*, błędna ocena prawna, którą uchylił Sąd, a później Trybunał, to Komisja nie może „naprawić” decyzji, wydając ją po raz kolejny, gdyż jest związana orzeczeniami sądów. Natomiast w sytuacji, gdy sądy dojdą do innych wniosków co do kary, która powinna zostać nałożona na przedsiębiorstwo, mogą zmienić decyzję Komisji.

Zgodnie z art. 263 TFUE, czynnikami, które sądy unijne biorą pod uwagę w przypadku kontroli, są:

- 1) brak kompetencji,
- 2) naruszenie istotnych wymogów proceduralnych,
- 3) nadużycie władzy,
- 4) naruszenie Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem.

Ad. 1)

Warunek ten jest w praktyce bardzo trudny do spełnienia, gdyż Komisja jest jedną z instytucji unijnych, w dodatku określaną mianem „strażnika Traktatów”. W dotychczasowej praktyce sądowej decyzje Komisji były kwestionowane na tym gruncie jedynie w kontekście delegowania uprawnień do podjęcia decyzji. Skutecznie zakwestionowane zostało tylko delegowanie przez Komisję uprawnienia do wydania decyzji kończącej postępowanie antymonopolowe na Komisarza ds. Konkurencji²⁰⁰. Natomiast delegacje w zakresie podpisywania decyzji czy pism Komisji, takich jak choćby *statement of objections*, nie zostały uznane przez sądy unijne za wystarczający powód do stwierdzenia, że doszło do wydania decyzji w braku kompetencji²⁰¹.

Ad. 2)

Naruszenie wymogów proceduralnych może być podstawą unieważnienia decyzji tylko wówczas, jeśli miało istotny wpływ na jej wydanie. Wymóg ten należy rozumieć w ten sposób, że gdyby naruszenie nie wystąpiło, to istniałaby szansa, że decyzja mogłaby być inna. Przykładem jest sytuacja, w której przedsiębiorstwo nie miało okazji odnieść się do części dokumentów. W takiej sprawie - jeśli można przedsiębiorstwu przypisać naruszenie w takim samym zakresie na podstawie pozostałych dokumentów - fakt ten nie będzie miał wpływu na wydanie decyzji²⁰², mimo że naruszone zostało prawo przedsiębiorstwa do bycia wysłuchanym, czyli jeden z najistotniejszych elementów prawa do obrony. Natomiast jeśli przedsiębiorstwo nie mogło wypowiedzieć się co do elementu materiału dowodowego, na podstawie którego zostało ukarane, to będzie to stanowiło podstawę do unieważnienia decyzji bądź jej części²⁰³. Naruszeniem wymogów proceduralnych dającym podstawę do unieważnienia decyzji może być również brak konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących przed jej podjęciem²⁰⁴.

Najbardziej jaskrawym przykładem naruszeń istotnych wymogów proceduralnych jest sprawa kartelu producentów PVC²⁰⁵. Komisja przyjęła decyzję stwierdzającą naruszenie

¹⁹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-02555.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1972 r. w sprawie 48/69 *ICI*, Zb. Orz. TSUE 1972, s. 00619, pkt 11-14.

²⁰² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 1983 r. w sprawie 107/82 *AEG*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 03151.

²⁰³ Wyrok Sądu UE z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawach połączonych T-45/98 i T-47/98 *Krupp Thyssen Stainless*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-03757, pkt 55-67.

²⁰⁴ C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 483.

²⁰⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84-89/89, T-91-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-00315; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-02555.

i zgodnie ze swoimi procedurami notyfikowała ją stronom postępowania. Ponieważ były nimi przedsiębiorstwa z całej Europy, to zgodnie z zasadą prowadzenia postępowania w języku zrozumiałym dla strony, decyzja została sporządzona po angielsku, francusku, holendersku, niemiecku i włosku. Jednakże po dostarczeniu jej stronom Komisja dokonała zmian w tekście decyzji, argumentując to potrzebą uzgodnienia tłumaczeń. W związku z tym opublikowane decyzje różniły się od tych, które zostały dostarczone przedsiębiorstwom, przy czym różnice te nie sprowadzały się do kwestii językowych, ale miały również charakter merytoryczny (dotyczyły m. in. treści uzasadnienia). Poza tym dwa projekty decyzji - po holendersku i włosku - nie zostały przedstawione do akceptacji Kolegium Komisarzy (zostały przyjęte przez Komisarza ds. Konkurencji, działającego na podstawie upoważnienia), co stanowiło złamanie wewnętrznych reguł proceduralnych Komisji. W związku z tym większość przedsiębiorstw wniosła odwołanie do Sądu UE, który z powyższych powodów uznał decyzję za nieistniejącą²⁰⁶. Komisja wniosła odwołanie, które jednak nie przyniosło istotnej zmiany - Trybunał co prawda uznał, że Sąd UE poszedł za daleko, stwierdzając, że decyzja nie istnieje, ale na podstawie wad proceduralnych uchylił decyzję Komisji.

Kolejnym przykładem istotnego naruszenia proceduralnego jest brak uzasadnienia decyzji. Po serii spraw, w których decyzje Komisji, komunikowane przedsiębiorstwom w formie zwykłego listu stwierdzającego, że Komisja nie zajmie się daną sprawą bądź nie widzi podstaw do dalszych działań, zostały unieważnione przez Trybunał²⁰⁷, Komisja zaczęła przykładać większą wagę do zamieszczania uzasadnień. Trybunał w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził również, że uzasadnienia nie mogą ograniczać się do odesłań do poprzednich decyzji, zwłaszcza jeśli w swoich stwierdzeniach Komisja idzie dalej niż w przywołanych aktach²⁰⁸.

Ad. 3)

Nadużycie władzy, mimo że wielokrotnie podnoszone przez przedsiębiorstwa, nigdy nie zostało uznane przez sądy unijne w praktyce spraw konkurencji²⁰⁹. O nadużyciu władzy można mówić jedynie w sytuacji, gdy na podstawie obiektywnego i spójnego dowodu da się stwierdzić, że wyłącznym bądź głównym celem decyzji było rozstrzygnięcie inne niż to, do którego decyzja służy.

Ad. 4)

Naruszenie Traktatów bądź reguł związanych z ich stosowaniem jest najszerszą zakresowo przesłanką unieważnienia decyzji Komisji, która - jak wskazuje się w doktrynie²¹⁰ - właściwie zawiera w sobie trzy pozostałe przesłanki. Najlepszym tego przykładem jest art. 296 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym akty prawne instytucji UE muszą być uzasadniane. Jak już wcześniej wskazano, brak uzasadnienia jest istotnym naruszeniem proceduralnym; jest również jednocześnie naruszeniem Traktatu.

W przesłance naruszenia Traktatów zawiera się również najistotniejsza dla przedsiębiorstw możliwość, mianowicie podnoszenie argumentów przeciwko ustaleniom Komisji dotyczącym istnienia naruszenia. Z uwagi na to, że pełne omówienie zagadnień związanych ze sposobami kwestionowania ustaleń Komisji jest raczej domeną rozbudowanych monografii i rozpraw

²⁰⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84-89/89, T-91-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-00315, pkt 100.

²⁰⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych 8-11/66 *Cimentieres*, Zb. Orz. TSUE 1967, s. 00093; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 maja 1975 r. w sprawach połączonych 19-20/74 *Kali und Salz*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 00499; Wyrok Sądu UE z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie T-16/91 *Rendo*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-02417.

²⁰⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 73/74 *Papiers Peints Belgium*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 01491.

²⁰⁹ C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 488.

²¹⁰ Ibidem, s. 487-488.

(dotyczących poszczególnych rodzajów obrony materialnej), autor wskaże w tym miejscu jedynie pewne prawidłowości w zakresie ciężaru dowodu, posiłkując się koncepcjami odpowiedzialności spółek-matek grup kapitałowych za naruszenia spółek-córek oraz publicznego dystansowania się.

Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia 1/2003, to na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia istnienia naruszenia. Komisja musi również przypisać naruszenie konkretnym przedsiębiorstwom, udowadniając ich udział w porozumieniu albo praktyce, bądź uzasadniając zakwalifikowanie danej praktyki jako nadużycie pozycji dominującej. Co prawda, w sprawach z zakresu prawa konkurencji uznano zasadę domniemania niewinności²¹¹, ale jak pokazuje praktyka, bardzo odbiega ona od modelu znanego z prawa karnego.

Przed wszystkim, Komisja może stwierdzić istnienie antykonkurencyjnego porozumienia na podstawie zbioru poszlak i okoliczności wskazujących na naruszenie, które nie mogą zostać inaczej wytłumaczone²¹². W przypadku ustalenia, że na rynku zachodzą tzw. zachowania równoległe (np. podwyżki wprowadzane przez konkurentów w tym samym czasie), Komisja może uznać to za naruszenie, nawet jeśli nie będzie miała bezpośrednich dowodów kontaktów pomiędzy konkurentami - wystarczy, że nie będzie innego wiarygodnego wyjaśnienia, które musi dostarczyć przedsiębiorstwo. Należy jednakże wskazać, że w takim wypadku sądy unijne będą dokładnie badać ustalenia Komisji i jeśli takie wyjaśnienie się pojawi, decyzja zostanie unieważniona²¹³.

Komisja bardzo często - wskutek choćby żądania informacji czy kontroli z przeszukaniem - uzyskuje fragmentaryczne dowody naruszeń. Są to np. notatki ze spotkania członków kartelu, bilety lotnicze wskazujące na udział przedstawicieli przedsiębiorstwa w spotkaniu z konkurentami, które odbyło się tego dnia, zeznania byłych pracowników. Bardzo często dotyczą one jednak tylko części porozumienia, np. dowodzą spotkań bardzo rozrzuconych w czasie. Nie zawsze wystarcza to do określenia np. kto brał udział w spotkaniach (co mogłoby być później jedną z podstaw do wskazania, które przedsiębiorstwa uczestniczyły w kartelu) albo jakich ustaleń dokonały przedsiębiorstwa. Znaczący postęp w tej dziedzinie dokonał się dzięki wprowadzeniu instytucji *leniency*. Jednakże należy zauważyć, że nawet w przypadku złożenia wniosku *leniency* Komisja może nie otrzymać dowodów dotyczących wszystkich naruszeń. Przedsiębiorstwa składające wniosek *leniency* przedstawiają taką ilość dowodów, która w zamierzeniu ma pozwolić im na osiągnięcie dwóch celów: uzyskanie zwolnienia z kary bądź jej redukcji i jednocześnie ograniczenie do minimum ryzyka skutecznych pozwów odszkodowawczych ze strony kontrahentów²¹⁴. Z tych też powodów został przyjęty szereg domniemań, którymi Komisja posługuje się, przypisując przedsiębiorstwom odpowiedzialność za uczestnictwo w kartelach.

Komisja, stwierdzając naruszenie prawa konkurencji, musi określić jednocześnie, które przedsiębiorstwa są za to naruszenie odpowiedzialne. Zasadą jest przy tym odpowiedzialność przedsiębiorstwa, które faktycznie dokonało naruszenia. Jednakże we współczesnej gospodarce powszechne jest zjawisko łączenia się przedsiębiorstw w grupy kapitałowe, których członkowie są bardzo często kontrolowani przez specjalne spółki holdingowe (spółki-matki). Powstająca w związku z tym kwestia faktycznej niezależności ekonomicznej i funkcjonalnej spółek-córek od spółek-matek ma bardzo istotne znaczenie dla ostatecznego

²¹¹ Wyrok Sądu UE z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-67/00 *JFE Engineering*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-02501, pkt 178.

²¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P *Aalborg*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-00123, pkt 57.

²¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 oraz C-125-129/85 *Wood Pulp II*, Zb. Orz. TSUE 1993, s. I-01307, pkt. 126-127.

²¹⁴ Na temat wpływu *leniency* i roszczeń odszkodowawczych za naruszenia unijnego prawa konkurencji szerzej w następnym rozdziale.

rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli odpowiedzialność zostanie przypisana nie tylko przedsiębiorstwu, które faktycznie naruszyło prawo konkurencji, ale również jego spółce-matce, to zwiększa się istotnie wymiar kary, jako że w takim przypadku pod uwagę będzie brany obrót całej grupy. W związku z tym Komisja w swojej praktyce decyzyjnej potwierdzonej przez sądy²¹⁵ przypisuje odpowiedzialność za naruszenie również spółkom-matkom, jeśli posiadają one 100 proc. udziałów (bezpośrednio lub pośrednio) w danym przedsiębiorstwie, które dopuściło się naruszenia. Co prawda domniemanie to jest wzruszalne, ale to na spółce-matce spoczywa ciężar dowiedzenia, że nie wywierała ona wpływu, a spółka-córka miała pełną autonomię w zakresie prowadzenia polityki handlowej²¹⁶. Jak jednak pokazuje praktyka orzecznicza sądów unijnych, dowód ten może być bardzo trudny do przeprowadzenia. Nie wystarczy bowiem wskazanie na instytucjonalną niezależność, a nawet na to, że spółka-córka ukrywała fakt przynależności do kartelu przed spółką-matką²¹⁷. Przedsiębiorstwo musi zaprezentować dowody na powyższe twierdzenia, co w tym ostatnim przypadku może być zwyczajnie niemożliwe (jeśli spółka-córka nie informowała o naruszeniu w oficjalnych sprawozdaniach, to nie będzie przecież istniał żaden dokument, który to potwierdza). Stąd też słusznie podnosi się w doktrynie, że powyższe domniemanie ma *de facto* charakter niewzruszalny, a na przedsiębiorstwo nakłada się *probatio diabolica*²¹⁸. Należy też wskazać, że Komisja może pójść bardzo daleko w przypisywaniu takiej odpowiedzialności. W jednej ze spraw będących w toku Komisja potraktowała fundusz inwestycyjny Goldman Sachs jako przedsiębiorstwo nadrzędne w stosunku do jednego z producentów kabli oskarżonych o ustalanie cen z konkurentami, wysyłając do tej firmy pismo z zarzutami²¹⁹.

Innym przykładem trudnego dla przedsiębiorstw do spełnienia wymogu Komisji jest obowiązek publicznego zdystansowania się od działań kartelu. Polega to na zakomunikowaniu pozostałym uczestnikom chęci zaprzestania bądź nieprzystępowania do działań naruszających konkurencję²²⁰. Tylko spełnienie tego wymogu pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że przedsiębiorstwo nie uczestniczyło (bądź przestało uczestniczyć) w kartelu. Praktyka pokazuje, że zwłaszcza w przypadku wycofujących się uczestników takie postępowanie jest rzadkie. Przedsiębiorstwa bowiem wycofują się z karteli głównie z przyczyn ekonomicznych (uznają, że jednak bardziej skorzystają na prawdziwej konkurencji) bądź gdy decydują się zadenuncjować kartel organom ochrony konkurencji w celu zwolnienia z kary lub jej złagodzenia w ramach programu *leniency*. W tym ostatnim przypadku przedsiębiorstwo nie dystansuje się wobec kartelu przed złożeniem wniosku, gdyż mogłoby to uświadomić innym członkom kartelu, że jest on właśnie denuncjowany, co z kolei mogłoby skutkować odrzuceniem wniosku *leniency*. Natomiast w momencie, gdy przedsiębiorstwo wycofuje się z kartelu z powodów ekonomicznych, to nie robi tego w sposób otwarty. Stąd mogą mieć miejsce sytuacje, w których przedsiębiorstwo zostanie ukarane za uczestnictwo w kartelu, z którego się wycofało albo w którym czasowo nie uczestniczyło, tylko dlatego, że nie będzie w stanie spełnić wymogów stawianych przez Komisję i sądy. Ponadto sądy unijne, dokonując analizy sprawy, często uznają szeroki zakres uznania Komisji w stosunku do „skomplikowanych kwestii ekonomicznych” (takich jak np. skutki wywołane przez porozumienie)²²¹. Kontrola

²¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-97/08 P *Akzo Nobel* 2009, s. I-08237; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-286/98 P *Stora*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. I-09925.

²¹⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-175/05 *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2009, s. II-00184, pkt 92.

²¹⁷ Wyrok Sądu UE z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych T-204 i 212/08 *Team Relocations*, pkt 154, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.

²¹⁸ A. Scordamaglia, op. cit., s. 39. Tam też szerzej na temat odpowiedzialności „rodzicielskiej” spółek-matek.

²¹⁹ <http://www.antitrust.pl/2011/09/powazne-ryzyko-dla-firm-private-equity/>, dostęp: 02.04.2012 r.

²²⁰ P. Roth, V. Rose (red.), op. cit., s. 133.

²²¹ G. Berrisch, D. Hull, *Judicial review in competition cases* [w:] PLC Cross-border Competition Handbook 2005/06 t. 1, s. 116; D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, op. cit. s. 43; A. Scordamaglia, op. cit., s. 33; P. Marsden, *Checks and balances: EU competition law and the rule of law* [w:] „Competition Law International” 2009, nr 5, s. 27.

legalności ma więc w tym momencie charakter sprawdzenia, czy Komisja nie przekroczyła granic swojej dyskrekcji w dokonaniu oceny, a nie czy inna ocena - np. względniejsza dla przedsiębiorstw - byłaby równie uzasadniona.

Zgodnie z art. 31 Rozporządzenia 1/2003, sądy unijne mają nieograniczoną jurysdykcję w zakresie kar nakładanych na przedsiębiorstwa. Oznacza to, że sądy w żaden sposób nie są związane ani decyzją Komisji, ani też jej Wytycznymi w sprawie kar (gdyż te nie stanowią wiążącego prawa). Analiza praktyki orzeczniczej w tym zakresie pokazuje jednak, że sądy dosyć często ograniczają się tylko i wyłącznie do sprawdzenia, czy Komisja właściwie zastosowała swoje Wytyczne²²². Jednak nawet jeśli sąd dochodzi do odmiennych wniosków, to wcale nie musi oznaczać, że kara zostanie obniżona zgodnie z tym, co logicznie wynikałoby z Wytycznych. Przykładowo w sprawie *Volkswagen*²²³ Sąd UE stwierdził wprawdzie, że przedsiębiorstwo nie uczestniczyło w kartelu aż tak długo, jak wynikało to z ustaleń Komisji, ale nie obniżył kary proporcjonalnie w stosunku do tego, co wynikałoby z zastosowania Wytycznych. Należy jednak wskazać, że jak dotąd sądy unijne raczej nie zwiększały kar nałożonych przez Komisję, nawet jeśli ona sama o to wnosiła²²⁴ - jak dotąd zdarzyło się to tylko w jednym przypadku²²⁵. Znacznie częstsze były natomiast redukcje kar nałożonych przez Komisję.

Przedsiębiorstwa mają możliwość wniesienia odwołania od wyroku Sądu UE do Trybunału Sprawiedliwości. Jednakże odwołanie takie może ograniczać się tylko do kwestii prawnych, w związku z czym jego zakres jest jeszcze bardziej ograniczony niż skargi do Sądu UE. Zgodnie z art. 58 Statutu Trybunału Sprawiedliwości²²⁶, kwestiami tymi są brak kompetencji Sądu UE, naruszenie procedury, które istotnie wpłynęło na interes wnoszącego odwołanie, bądź naruszenie prawa UE. Stąd wniesienie skutecznego odwołania od wysokości kary nałożonej na przedsiębiorstwo będzie możliwe jedynie w przypadku, gdy Sąd UE popełnił błąd prawny, ustalając wysokość kary. Podobnie będzie z pozostałymi kwestiami - tylko w przypadku gdy naruszenie interesów skarżącego wynika wprost z dokumentów dostarczonych przez Sąd UE²²⁷, możliwe jest uzyskanie korzystnego wyroku. Dotychczasowa praktyka pokazuje jednak, że Trybunał Sprawiedliwości rzadko przychylił się do apelacji wniesionych przez przedsiębiorstwa (w latach 1998-2006 tylko jedna na 16 wniesionych spraw została rozstrzygnięta na korzyść przedsiębiorstwa²²⁸).

Jak pokazują powyższe analizy, kontrola sądowa wykonywana przez Sąd UE i Trybunał Sprawiedliwości, mimo że w teorii bardzo szeroka, w praktyce okazuje się istotnie zawężona. W związku z tym pojawiają się wątpliwości co do tego, czy taki stan zgodny jest ze standardem wyznaczanym przez Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do prawa do sądu. Analiza pod kątem tej zgodności zawarta jest w rozdziale V niniejszej pracy.

²²² C. S. Kerse, N. Khan, op. cit., s. 461.

²²³ Wyrok Sądu UE z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie T-62/98 *Volkswagen*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-02707, pkt 347.

²²⁴ Według poprzedniej wersji Wytycznych w sprawie kar (z 1998 r.) przedsiębiorstwa otrzymywały 10-procentową redukcję kary za niekwestionowanie ustaleń Komisji. Komisja wnosiła o podniesienie kary w przypadku, gdy w odwołaniu od decyzji przedsiębiorstwa podnosiły również kwestie ustaleń faktycznych.

²²⁵ C. Veljanovski, *European Commission Cartel Prosecutions and Fines, 1998-2006 - An Updated Statistical Analysis of Fines Under the 1998 Penalty Guidelines*, Case Associates, Bruksela/Londyn 2010, s. 16; dostępne na stronie: <http://ssrn.com/abstract=1016014>, dostęp: 12.04.2012 r. Trzeba w tym miejscu wskazać, że statystyki dotyczące nowej wersji Wytycznych nie zostały w tym miejscu przytoczone, gdyż trudno o ich reprezentatywność ze względu na to, że większość decyzji zawierających kalkulacje kar na ich podstawie została zaskarżona do sądów, a postępowania jeszcze się nie zakończyły.

²²⁶ Protokół (Nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C.83 z 30.03.2010, s. 210-228.

²²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawach połączonych C-403/04 P i C-405/04 P *Sumitomo Metal Industries*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. I-00729.

²²⁸ C. Veljanovski, op. cit., s. 16.

Rozdział IV

Prawo do obrony a skuteczność egzekwowania prawa konkurencji – problem *leniency* i odszkodowań za naruszenia prawa konkurencji

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale wychodzą nieco poza postępowanie antymonopolowe prowadzone przed Komisją. O ile instytucja *leniency* mieści się jeszcze w jego ramach, o tyle powództwa odszkodowawcze za naruszenia prawa konkurencji są dochodzone przed sądami państw członkowskich UE. Jednakże stosowanie obu tych instrumentów prawnych nie jest obojętne w kontekście prawa do obrony przedsiębiorstw. Po przedstawieniu zarysu instytucji *leniency* oraz zagadnienia dochodzenia odszkodowań za naruszenia prawa konkurencji, autor postara się wskazać, w jaki sposób te kwestie wpływają na skuteczność prawa do obrony oraz jego funkcję. Rozważania te nie ograniczą się tylko do teorii, ale zostaną również wsparte analizą sprawy, która w chwili składania niniejszej pracy do druku zawisła przed belgijskim sądem.

4.1. *Leniency* - zarys instytucji

Leniency jest instytucją prawa konkurencji zapożyczoną z prawa karnego. Zakłada ona, że przedsiębiorstwo będące uczestnikiem zмовы lub kartelu, decydując się na współpracę w określonym zakresie z organem ochrony konkurencji, może liczyć na uniknięcie bądź złagodzenie odpowiedzialności za naruszenie zakazu zawierania antykonkurencyjnych porozumień. W zależności od systemu prawnego zarówno wymagany stopień współpracy, jak i zakres odpowiedzialności, której przedsiębiorstwo dzięki temu unika, jest różny. Co do zasady, *leniency* jest instytucją mającą zastosowanie tylko do karteli horyzontalnych, jednakże np. w Polsce jest możliwe przyznanie takiego zwolnienia również w przypadku porozumień o charakterze wertykalnym.

Instytucja ta pojawiła się w prawie konkurencji po raz pierwszy w 1978 roku w Stanach Zjednoczonych w celu zwiększenia efektywności walki z kartelami. Zwolnienie obejmowało zarówno karę finansową dla przedsiębiorstwa, jak również ewentualne kary więzienia dla jego pracowników (w USA uczestnictwo w kartelu jest przestępstwem, obecnie zagrożonym karą do 10 lat więzienia). Początkowo warunki udziału w programie *leniency* były bardzo wyśrubowane - wniosek musiał zostać złożony przed rozpoczęciem postępowania, a nawet w przypadku spełnienia wymogów Departamentu Sprawiedliwości co do zakresu współpracy i dostarczonych informacji decyzja o zwolnieniu z kary bądź jej złagodzeniu w ramach *leniency* zależała od uznania urzędników Departamentu. Z uwagi na brak większych efektów w 1993 r. zdecydowano się na nowelizację programu i złagodzenie jego wymagań (uwzględnienie wniosku zależne tylko od spełnienia wymagań, możliwość złożenia wniosku *leniency* również po rozpoczęciu postępowania), co przyniosło znaczący wzrost wykrywalności karteli (obecnie ok. 90 proc. postępowań prowadzonych przez Departament Sprawiedliwości jest skutkiem złożenia wniosku *leniency*²²⁹).

²²⁹ <http://www.steptoel.com/assets/html/documents/2010%20US%20Leniency%20Program%20Presentation.pdf>,
dostęp: 13.04.2012 r.

W Unii Europejskiej program *leniency* pojawił się w 1996 r.²³⁰ i był wzorowany na modelu amerykańskim, choć Komisja już przed 1996 r. stosowała praktykę łagodzenia kar czy nawet całkowitego od niej odstępowania²³¹. W 2002 r. przygotowała nowe obwieszczenie w sprawie programu łagodzenia kar, które zostało znowelizowane cztery lata później.

Unijny program *leniency* adresowany jest do przedsiębiorstw biorących udział w porozumieniach dotyczących ustalania cen, poziomu produkcji i ilości sprzedawanego towaru, podziału rynku łącznie ze zmwami przetargowymi, ograniczaniem importu bądź eksportu na teren UE oraz antykonkurencyjnych działań przeciwko konkurentom²³². Nie dotyczy więc porozumień o charakterze wertykalnym czy nadużycia pozycji dominującej. Do tych spraw mają zastosowanie postanowienia Wytycznych Komisji w sprawie kar, jednakże należy zaznaczyć, że nie gwarantują one zwolnienia z kary w sposób automatyczny po spełnieniu określonych warunków.

Aby otrzymać pełne zwolnienie z kary, przedsiębiorstwo musi jako pierwsze dostarczyć informacje o kartelu, które pozwalają na przeprowadzenie niezapowiedzianych inspekcji przez Komisję (jeśli dotychczas Komisja nie miała informacji dotyczących danego kartelu) bądź dostarczenie dowodów pozwalających na wydanie decyzji stwierdzającej naruszenie, które nie były wcześniej w posiadaniu Komisji²³³. Ponadto przedsiębiorstwo jest zobowiązane do pełnej i lojalnej współpracy z Komisją w trakcie całego postępowania²³⁴. Musi też zakończyć swój udział w kartelu z chwilą złożenia wniosku, chyba że w porozumieniu z Komisją przez określony czas będzie biernie w nim uczestniczyć, aby Komisja mogła przeprowadzić niezapowiedziane kontrole²³⁵. W związku z powyższym przedsiębiorstwo to ma również obowiązek utrzymania w tajemnicy przed uczestnikami kartelu faktu złożenia wniosku *leniency* - ujawnienie tej informacji, zwłaszcza przed niezapowiedzianymi kontrolami, skutkuje utratą prawa do zwolnienia z kary, jak również jej redukcji²³⁶. Przedsiębiorstwo musi również udowodnić, że w trakcie trwania porozumienia nie nakłaniało innych do przyłączenia się lub pozostawania w nim²³⁷.

Firmy, które nie kwalifikują się do pełnego zwolnienia z kary (z uwagi na to, że nie złożyły wniosku *leniency* jako pierwsze bądź nakłaniały do uczestnictwa w porozumieniu), mogą otrzymać częściową redukcję kary, jeśli spełnią pozostałe wymogi. W zależności od kolejności złożenia wniosku, redukcja może wynieść do 50 proc. kary, która zostałaby nałożona w normalnym toku postępowania²³⁸. Jeśli przedsiębiorstwo dostarczy dowody, które doprowadzą do stwierdzenia większej wagi naruszenia bądź dłuższego czasu jego trwania, to Komisja nie weźmie tych czynników pod uwagę przy ustalaniu wymiaru kary dla tego przedsiębiorstwa²³⁹.

Istnieją dwa typy wniosków *leniency* - skrócony (tzw. marker) oraz pełny. Skrócony wniosek służy przede wszystkim „zabezpieczeniu miejsca w kolejce”, od którego uzależniona jest redukcja kary lub uzyskanie zwolnienia. Stąd wniosek ten musi jeszcze zawierać wszystkich dowodów będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, a jedynie podawać podstawowe dane o porozumieniu.

²³⁰ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywn i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych, Dz.Urz. UE C.298 z 08.12.2006, s. 17-22, dalej jako: Obwieszczeniem w sprawie *leniency*.

²³¹ W.P.J. Wils, *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice* [w:] „World Competition” 2007, nr 1 (30), s. 12.

²³² Obwieszczenie w sprawie *leniency*, pkt 1.

²³³ Ibidem, pkt 8.

²³⁴ Ibidem, pkt 12, lit. a).

²³⁵ Ibidem, pkt. 12 lit. b).

²³⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-12/06 *Deltafina*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.

²³⁷ Obwieszczenie w sprawie *leniency*, pkt 13.

²³⁸ Ibidem, pkt 26.

²³⁹ Ibidem.

4.2. Odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji

Odszkodowawcza odpowiedzialność cywilna za naruszenia prawa konkurencji jest głównym filarem systemu egzekwowania tego prawa w Stanach Zjednoczonych. Około 90 proc. spraw antymonopolowych w sądach amerykańskich toczy się wskutek pozwów odszkodowawczych jednostek, a jedynie 10 proc. w wyniku postępowania antymonopolowego wszczętego przez Departament Sprawiedliwości czy Federalną Komisję Handlu²⁴⁰. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że prawo amerykańskie pozwala na zasądzenie potrójnej wartości kwoty odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji. Większość spraw z powodztw prywatnych kończy się ugodami obejmującymi co do zasady jedynie kwotę odszkodowania, bez sądowego nakazu zaprzestania praktyki²⁴¹. Mimo to, z uwagi na precedensową wagę orzeczeń sądowych w amerykańskim systemie prawnym, jest to skuteczny sposób na skłonienie przedsiębiorstwa do zaprzestania naruszania prawa konkurencji. Przedsiębiorstwa decydują się na to, żeby uniknąć kolejnych pozwów.

Co do zasady, w większości państw członkowskich UE istnieje możliwość ubiegania się o odszkodowanie za naruszenie krajowego prawa konkurencji. Niektóre państwa, (np. Wielka Brytania) mają specjalne rodzaje bądź reguły postępowania dla tego typu spraw, w innych natomiast (np. w Polsce) dochodzenie odszkodowań odbywa się na zasadach ogólnych prawa cywilnego. Natomiast kwestia, czy złamanie unijnego prawa konkurencji może być podstawą do ubiegania się o odszkodowanie od naruszającego przedsiębiorstwa, przez długi czas była niejasna z uwagi na fakt, że w takiej sytuacji podstawą rozstrzygnięcia tzw. sprawy horyzontalnej (pomiędzy jednostkami) byłyby przepisy prawa unijnego (wówczas jeszcze wspólnotowego), co budziło pewne kontrowersje.

Kwestia powodztwa odszkodowawczego za złamanie traktatowych przepisów dotyczących konkurencji po raz pierwszy pojawiła się w latach 80. W opinii do sprawy *Banks*²⁴² Rzecznik Generalny stwierdził, że prawo do uzyskania odszkodowania za straty i szkody poniesione wskutek naruszenia przez przedsiębiorstwo bezpośrednio skutecznych wspólnotowych reguł konkurencji „jest zakorzenione we wspólnotowym porządku prawnym”²⁴³. Trybunał uznał jednak, że skoro przepisy wspomniane w opinii (pochodzące z Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali) nie mają skutku bezpośredniego, to odpowiedzialność jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego powinna być możliwa tylko pod warunkiem, że dopuszcza ją prawo krajowe²⁴⁴.

W kolejnej sprawie dotyczącej odszkodowania za naruszenie wspólnotowych reguł konkurencji Trybunał zdecydował się pójść tropem wspomnianej opinii Rzecznika Generalnego. Sprawa *Courage*²⁴⁵ dotyczyła dwóch brytyjskich przedsiębiorstw, które zawarły umowę ograniczającą konkurencję. Jedno z nich pozwało drugie z uwagi na straty poniesione w związku z umową. W wyroku tym Trybunał stwierdził nie tylko, że „każdy może powoływać się przed sądem na naruszenie art. 85 ust. 1 Traktatu” [obecnie art. 101 ust. 1 TFUE - przyp. autora] i dochodzić za nie odszkodowania, ale że może to zrobić nawet strona umowy bądź uczestnik porozumienia,

²⁴⁰ D.A. Crane, *Optimizing Private Antitrust Enforcement*, “University of Michigan Public Law Working Paper” No. 164, Michigan 2009, s. 2.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie C-128/92 *Banks*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01209.

²⁴³ Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 27 października 1993 r. w sprawie C-128/92 *Banks*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01209, pkt 43.

²⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie C-128/92 *Banks*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01209, pkt 10 i 19.

²⁴⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage Ltd v Crehan*, Zb. Orz. TS 2001, s. I-06297.

które stanowi to naruszenie²⁴⁶. Poglądy te Trybunał podtrzymał w sprawie *Manfredi*²⁴⁷, w której grupa konsumentów z Włoch domagała się odszkodowania od ubezpieczycieli, którzy zawarli kartel ustalający wysokość składek OC. Trybunał potwierdził też, że zasady dochodzenia roszczeń podlegają autonomii proceduralnej państw członkowskich (tj. to one kształtują konstrukcję postępowania w sprawie dochodzenia roszczeń) pod warunkiem, że zasady te nie będą mniej korzystne dla podmiotów domagających się odszkodowań niż zasady obowiązujące w podobnych sprawach krajowych (zasada ekwiwalencji) i nie będą utrudniały albo czyniły faktycznie niemożliwym dochodzenia takich roszczeń (zasada efektywności).

Już orzeczenie *Courage* zainspirowało Komisję do podjęcia działań mających na celu stworzenie i wypromowanie skarg odszkodowawczych jako drugiego elementu systemu wdrażania prawa konkurencji. Przygotowany wówczas na zlecenie Komisji Europejskiej Raport *Ashurst* wskazał, że do 2004 r. w państwach członkowskich zaledwie 50 spraw dotyczących roszczeń odszkodowawczych za naruszenia konkurencji trafiło do sądów (z tego 12 dotyczyło roszczeń za naruszenia prawa europejskiego, 32 - krajowego, a 6 - obydwu)²⁴⁸. Liczby te potwierdziły tezę, że istniejące prawo zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim jest niewystarczająco rozwinięte, aby umożliwić jednostkom efektywne dochodzenie swoich roszczeń. Stąd Komisja ogłosiła konsultacje społeczne, których podsumowaniem było wydanie w 2005 r. dokumentu pt. *Zielona Księga. Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej*²⁴⁹. Trzy lata później przygotowano *Białą księgę w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji*²⁵⁰, a w kolejnym roku, tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, podjęto próbę uchwalenia dyrektywy regulującej całościowo zagadnienia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za naruszenia reguł konkurencji. Próba ta zakończyła się jednakże fiaskiem wskutek oporu części państw członkowskich i Parlamentu. Obecnie trwają prace nad dyrektywą dotyczącą roszczeń zbiorowych²⁵¹.

4.3. *Leniency* i odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji a prawo do obrony

Obydwa powyżej omówione zagadnienia są istotnymi elementami systemu wdrażania prawa konkurencji w Stanach Zjednoczonych. Inspirując się doświadczeniami amerykańskimi, Komisja najpierw wprowadziła do unijnego prawa konkurencji instytucję *leniency*, a obecnie promuje dochodzenie roszczeń przez poszkodowanych przez kartele. Żadna z tych instytucji prawnych nie pozostaje jednak bez wpływu na prawo przedsiębiorstw do obrony ani na efektywność całego systemu.

Instytucja *leniency* zakłada rezygnację z przysługujących przedsiębiorstwu praw proceduralnych (z których najważniejszym jest zakaz samooskarżenia) na rzecz całkowitego uniknięcia lub przynajmniej zmniejszenia wymiaru kary. Potencjalne straty, jakie może spowodować

²⁴⁶ Ibidem, pkt 24 i 26. W brytyjskim prawie obowiązywała zasada, że jednostka będąca stroną porozumienia ograniczającego konkurencję nie może powoływać się na nieważność takiego porozumienia przed sądem przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych.

²⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-295-298/04 *Manfredi*, Zb. Orz. TS 2006, s. I-06619.

²⁴⁸ G. Even-Shoshan, D. Slater, D. Waelbroeck, *Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules. Comparative Report*, Bruksela 2004, s. 1.

²⁴⁹ *Zielona Księga. Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej*, Bruksela 2005. Dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0672:EN:NOT>, dostęp: 14.04.2012 r.

²⁵⁰ *Biała księga w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji*, Bruksela 2008. Dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0165:EN:NOT>, dostęp: 14.04.2012 r.

²⁵¹ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_collective_redress/index_en.html, dostęp: 14.04.2012 r.

konieczność zapłacenia wysokiej kary finansowej, sprawiają, że przedsiębiorstwa decydują się na współpracę z Komisją i zaprzestanie antykonkurencyjnych praktyk. Złożenie wniosku jest przyznaniem się do winy oraz zobowiązaniem do pełnej współpracy z Komisją, która zakłada ujawnienie wszystkich istotnych informacji na temat kartelu. Przedsiębiorstwo wnioskujące w ramach *leniency* nie tylko przyznaje się do udziału w nielegalnym porozumieniu, ale także dostarcza dowody, które świadczą o tym, jak dane porozumienie funkcjonowało oraz jakie mogły być jego skutki. Dowody takie mogą pozwolić np. na określenie, jaka byłaby cena danego produktu, gdyby porozumienie nie zostało zawarte. Daje to możliwość oszacowania wysokości szkód poniesionych przez kontrahentów członków kartelu. Stąd ewentualne wprowadzenie unijnych reguł dochodzenia roszczeń za naruszenia prawa konkurencji musi być również obwarowane pewnym gwarancjami dla przedsiębiorstw, aby nie zniechęcić ich do składania wniosków *leniency*. To mogłoby bowiem poważnie wpłynąć na efektywność wdrażania prawa konkurencji.

Unijny publicznoprawny system wdrażania prawa konkurencji nie chroni przedsiębiorstw wnioskujących o zwolnienie z kary lub jej redukcję przed dochodzeniem roszczeń cywilnych²⁵². Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa unijnego każdy ma prawo do otrzymania pełnego wynagrodzenia za poniesioną szkodę, również w wypadku naruszenia prawa konkurencji UE, a zwolnienie uczestnika kartelu z takiej odpowiedzialności prowadziłoby do prawnego usankcjonowania bezpodstawnego wzbogacenia takiego przedsiębiorstwa. W związku z tym podmioty biorące udział w antykonkurencyjnych porozumieniach i praktykach muszą brać pod uwagę, że oprócz kary nakładanej przez Komisję będą być może musiały zapłacić również odszkodowania tym uczestnikom rynku, którzy ponieśli szkody wskutek funkcjonowania danego porozumienia czy praktyki. W tym kontekście należy też wspomnieć, że zgodnie z art. 30 Rozporządzenia 1/2003 Komisja jest zobowiązana do publikowania informacji identyfikującej wszystkie strony postępowania w decyzji oraz do poinformowania, jakie kary zostały nałożone na poszczególne przedsiębiorstwa. W związku z tym tożsamość wnioskodawcy w programie *leniency* zawsze jest znana publicznie. Dodatkowo Komisja publikuje jawne wersje decyzji, zawierające m.in. informacje o ustaleniach dokonywanych w ramach kartelu (zazwyczaj jednak w przypadku zeznań pracowników usuwane są informacje o ich tożsamości, a często również całe zeznania²⁵³).

Jak wspomniano wyżej, Komisja, ustalając odpowiedzialność za naruszenia prawa konkurencji, może bazować na wielu domniemaniach. Jednakże w przypadku postępowań cywilnych ciężar dowodu spoczywa na poszkodowanym, który musi nie tylko wykazać, że poniósł szkodę, ale dowieść jej wysokości. Udowodnienie wysokości poniesionej szkody może być bardzo trudne bez dostępu do danych, które zazwyczaj są w posiadaniu przedsiębiorstwa naruszającego konkurencję, ale często także w posiadaniu samej Komisji, która mogła je otrzymać w toku postępowania antymonopolowego. Stąd dla poszkodowanego najprostszym sposobem na przygotowanie oszacowania szkody byłoby zwrócenie się do Komisji - czy to bezpośrednio, czy za pośrednictwem sądu - z wnioskiem o wydanie takich dokumentów. Dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji unijnych normuje Rozporządzenie 1049/2001²⁵⁴, które jako zasadę przyjmuje najszerszy możliwy dostęp do takich dokumentów. Wyjątki od tej zasady są interpretowane przez sądy unijne bardzo ściśle.

Jak już wcześniej wspomniano, przedsiębiorstwo składające wniosek *leniency*, rezygnując z istotnej części prawa do obrony, jest zobowiązane do pełnej współpracy z Komisją w zakresie

²⁵² Obwieszczenie w sprawie *leniency*, pkt 39.

²⁵³ C. Caufmann, *The Interaction of Leniency Programmes and Actions For Damages* [w:] "Competition Law Review" 2011, nr 2 (7), s. 194.

²⁵⁴ Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.Urz.UE L.145 z 31.05.2001, polskie wydanie specjalne: rozdział 01, t. 03, s. 331-336.

dostarczenia wszelkich możliwych informacji o funkcjonowaniu zakazanego porozumienia bądź praktyki. Dostarczenie niekompletnych informacji może doprowadzić do odrzucenia wniosku, choć informacje te i tak zostaną przez Komisję wykorzystane w postępowaniu antymonopolowym. Przedsiębiorstwa, które zdecydują się na współpracę, są więc narażone na to, że w przypadku, gdyby zachowanie tajności dokumentów przedłożonych Komisji było niemożliwe, znajdują się w gorszej sytuacji, niż gdyby nie składały wniosku *leniency*. Rezygnacja z prawa do obrony może więc przynieść im straty, a nie korzyści, co poważnie zagraża skuteczności wykrywania naruszeń prawa konkurencji.

Taka sytuacja wymaga więc wpisania w system gwarancji proceduralnych dla przedsiębiorstw, które z jednej strony pozwolą na realne i skuteczne dochodzenie odszkodowań, a z drugiej nie będą narażać na szwank skuteczności funkcjonowania instytucji *leniency*, będącej podstawowym narzędziem Komisji do zwalczania karteli. Efektywność ogólna systemu prawa unijnego wymaga więc, żeby przedsiębiorstwom ujawniającym istnienie porozumień bądź praktyk antykonkurencyjnych (lub też sposób ich funkcjonowania) zapewniono jakąś formę prawa do obrony przed dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z obwieszczeniem Komisji, dokumenty złożone w toku postępowania dotyczącego *leniency*, co do zasady, są tajne, jako że ich ujawnienie mogłoby zagrozić celowi działań kontrolnych i dochodzeniowych, nawet po wydaniu decyzji²⁵⁵. Komisja powołuje się przy tym na wyłączenie z Rozporządzenia 1049/2001. Jednakże wyłączenia te, jak wskazano, interpretowane są bardzo restrykcyjnie. Pod koniec 2011 r. Sąd UE wydał wyrok²⁵⁶, w którym unieważnił decyzję Komisji odmawiającą dostępu do spisu treści wszystkich dokumentów wykorzystanych w sprawie kartelu producentów nadtlenu wodoru i nadboranu sodu²⁵⁷ spółce powołanej przez poszkodowanych w wyniku działalności tego kartelu. Stwierdzono w nim, że Komisja nie może powołać się na wyłączenie w sposób ogólny, ale musi przedstawić konkretne uzasadnienie dla objęcia każdego dokumentu takim wyłączeniem. W tym wypadku Sąd stwierdził, że ujawnienie spisu treści nie zagraża interesom chronionym przez wyłączenia w Rozporządzeniu 1049/2001, dlatego unieważnił decyzję. Wyrok ten, z perspektywy przedsiębiorstwa, które skorzystało z *leniency*, budzi bardzo duże kontrowersje. W zależności od tego, czy zezwala na to krajowa procedura cywilna, przedsiębiorstwo może zostać zobowiązane przez sąd do ujawnienia konkretnego dokumentu będącego w jego posiadaniu, a który jest istotny dla danej sprawy. Dochodzący roszczenia, mając wiedzę o istnieniu takiego dokumentu, uzyskaną dzięki jego odtajnieniu, może wnieść taki wniosek w postępowaniu odszkodowawczym.

W orzeczeniu *Pfleiderer*²⁵⁸, wydanym w połowie 2011 r., Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że podmioty ubiegające się o odszkodowanie za naruszenie prawa unijnego powinny co do zasady mieć dostęp do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie *leniency* prowadzonego w odniesieniu do sprawcy naruszenia²⁵⁹. Warunki tego dostępu powinny zostać określone przez sąd krajowy na podstawie przepisów prawa danego państwa członkowskiego, w którym toczy się sprawa, z uwzględnieniem interesów chronionych przez prawo Unii. Trybunał nie sprecyzował jednak bliżej tych interesów, zostawiając *de facto* rozstrzygnięcie całej kwestii sądowi krajowemu. W związku z tym w styczniu 2012 r. sąd w Bonn, przed którym toczyła się sprawa, orzekł, że poszkodowani mogą uzyskać dostęp do akt sprawy, ale z wyłączeniem dokumentów wewnętrznych organu antymonopolowego oraz oświadczeń

²⁵⁵ Obwieszczenie w sprawie *leniency*, pkt 40.

²⁵⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie T-437/08 *CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 01.05.2012 r.

²⁵⁷ Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie nr COMP/F/38.620 *Hydrogene Peroxide*, dostępna na <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.

²⁵⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer AG v. Bundeskartellamt* niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 01.05.2012 r.

²⁵⁹ Ibidem, pkt 32.

i dowodów dostarczonych przez przedsiębiorstwa, które skorzystały z *leniency*. Powołał się przy tym na uzasadnione oczekiwania przedsiębiorstw, że dostarczone przez nie informacje nie zostaną ujawnione stronom trzecim, zgodnie z zasadami krajowego programu *leniency*.

Według niektórych przedstawicieli doktryny²⁶⁰, wspomniane w orzeczeniu *Pfleiderer* interesy powinny być odczytywane przede wszystkim w świetle przepisów art. 10 TUE (zasada lojalnej współpracy państw członkowskich i instytucji unijnych) oraz art. 339 TFUE (nieujawnianie przez urzędników Komisji tajemnicy zawodowej i tajemnic przedsiębiorstw). Zgodnie z istniejącym orzecznictwem, Komisja może odmówić przekazania krajowemu sądowi dokumentów będących w jej posiadaniu, jeśli sąd taki nie daje gwarancji, że nie ujawni tych informacji stronom trzecim²⁶¹. Jednakże nie zawsze dokumenty pozostające w posiadaniu Komisji (również otrzymane od przedsiębiorstwa wnioskującego w ramach *leniency*) będą objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Stąd rodzi się potrzeba zabezpieczenia treści wniosku *leniency*, tak aby przedsiębiorstwo nie narażało się nadmiernie na potencjalne ujawnienie tych informacji w postępowaniu cywilnym przed sądem krajowym. Dlatego też na wniosek przedsiębiorstwa Komisja może przyjąć wniosek *leniency* ustnie do protokołu. Wniosek zostanie zarejestrowany za pomocą urządzenia nagrywającego, a następnie przedsiębiorstwu zostanie przedłożony stenogram z tego nagrania, do którego w określonym czasie przedsiębiorstwo może zgłosić ewentualne poprawki. Stenogram ten będzie traktowany jako wewnętrzny dokument Komisji i jako taki nie będzie podlegał ujawnieniu²⁶².

W *Zielonej i Białej Księdze* Komisja zaproponowała kilka wariantów regulacji, które wprowadzałyby elementarne gwarancje dla przedsiębiorstw ubiegających się o złagodzenie kary w ramach *leniency*. Najbardziej oczywistym pomysłem było wyłączenie możliwości ujawnienia wniosków *leniency*, zarówno tych składanych w postępowaniu przed Komisją, jak i przed krajowymi organami ochrony konkurencji²⁶³. Wskazano jednak, że reguła ta ograniczałaby się tylko do terytorium UE, zatem sądy państw spoza Unii wciąż mogłyby żądać od przedsiębiorstwa ujawnienia treści wniosku albo - w przypadku wniosku złożonego ustnie - przesłuchiwać świadków na okoliczność złożenia tego wniosku i jego treści²⁶⁴. Inną propozycją było wprowadzenie możliwości zmniejszenia wysokości odszkodowań, jakie byłyby dochodzone od przedsiębiorstwa korzystającego z *leniency*. Z uwagi na solidarną odpowiedzialność członków kartelu za spowodowane szkody poszkodowani nie traciliby przez to możliwości uzyskania całkowitego odszkodowania (pozostałej części mogłyby domagać się od pozostałych członków kartelu). Oprócz tego proponowano wyłączenie odpowiedzialności solidarnej przedsiębiorstw, które skorzystały z *leniency*, i wprowadzenie reguły, według której odpowiadałoby tylko wobec swoich kontrahentów. Problem jest dostrzegany również przez krajowe organy ochrony konkurencji²⁶⁵, mówi się także o możliwej propozycji legislacyjnej Komisji w tym zakresie²⁶⁶.

4.4. *Leniency* i odszkodowania za naruszenia prawa konkurencji a prawo do obrony - studium przypadku

Problemy omówione w niniejszym rozdziale skupiają się jak w soczewce w sprawie zawistej obecnie przed Trybunałem Handlowym w Brukseli.

²⁶⁰ C. Caufmann, op. cit., s. 191.

²⁶¹ Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-00921, pkt 93.

²⁶² C. Caufmann, op. cit., s. 198.

²⁶³ Ibidem, s. 206

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf, dostęp: 25.05.2012 r.

²⁶⁶ L. Crofts *European antitrust chiefs pledge to protect whistleblower evidence*, 23 maja 2012 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=241152>, dostęp: 25.05.2012 r.

W 2007 r. Komisja wydała decyzję w sprawie karteli producentów wind, obejmujących terytorium Belgii, Holandii, Luksemburga i Niemiec²⁶⁷. W ramach tych porozumień główni producenci wind i schodów ruchomych dokonywali podziału rynków w zakresie zarówno sprzedaży urządzeń, jak i ich późniejszego serwisowania. W tym celu stosowali zmony przetargowe, a także wymieniali poufne informacje handlowe. Komisja nałożyła łącznie ponad 990 mln euro kar na 17 przedsiębiorstw wchodzących w skład pięciu grup kapitałowych: Otis, KONE, Schindler, ThyssenKrupp i Mitsubishi.

W czerwcu 2008 r. Komisja, działając jako reprezentant Unii, wniosła do Trybunału Handlowego w Brukseli powództwo cywilne przeciwko Otis, KONE, Schindler i ThyssenKrupp, których windy i schody ruchome są zainstalowane w budynkach używanych przez instytucje unijne²⁶⁸. Wcześniej Komisja wezwała ww. przedsiębiorstwa do zapłaty 5 mln euro tytułem zaliczki za szkody poniesione wskutek funkcjonowania kartelu. Złożenie tego powództwa ma na celu przede wszystkim promowanie cywilnych powództw odszkodowawczych za naruszenia prawa konkurencji. Ponadto Komisja zobowiązana jest do dbania o interesy budżetowe UE, co również było przy tej okazji podkreślane przez przedstawicieli Komisji²⁶⁹.

Sprawa ta wzbudziła spore kontrowersje ze względu na to, że Komisja połączyła w niej już nie tylko rolę dochodzeniową, oskarżycielską i śledczą, ale również powoda prywatnego. Co prawda oficjalnie zapewniła, że zespół odpowiedzialny za to powództwo został wybrany spośród pracowników, którzy nie brali udziału w postępowaniu antymonopolowym wobec pozwanych przedsiębiorstw, a dodatkowo został odgródzony tzw. „chińskim murem”²⁷⁰ od tych urzędników DG ds. Konkurencji, którzy prowadzili postępowanie, ale nie uczyszyło to krytyki. Trybunał Handlowy w Brukseli, po wstępnym wysłuchaniu stron zdecydował się zawiesić postępowanie i zadać pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości UE, dotyczące możliwości łączenia przez Komisję roli organu ochrony konkurencji i prywatnego powoda w sprawie o odszkodowanie za naruszenie tego prawa²⁷¹. Krytyka Komisji wzrosła tym bardziej, że na rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości przedstawiciele tego organu dopiero po dwóch godzinach (!) trwania posiedzenia sprecyzowali, że Komisja występuje przed Trybunałem nie jako powód w sprawie cywilnej, ale jako strażnik traktatów (tzw. *amicus curiae*), motywując to „naturą sprawy” (nie precyzując jednak, na czym miałyby ona polegać)²⁷².

Podstawowym problemem w niniejszej sprawie jest standard prawa do obrony przedsiębiorstw i jego możliwe naruszenie przez Komisję. Przede wszystkim organ ten ma zasadniczy wpływ na wynik sprawy przez fakt wydania decyzji stwierdzającej naruszenie unijnego prawa konkurencji, która nie może zostać zakwestionowana przez Trybunał Handlowy będący sądem krajowym. Co prawda przedstawiciele Komisji zwrócili uwagę, że pozwane przedsiębiorstwa nie kontestowały ustaleń faktycznych Komisji w postępowaniu antymonopolowym, a ich odwołania do sądów unijnych dotyczyły tylko wysokości kar finansowych, co jednak nie zmienia faktu, że Komisja stała się częściowo sędzią we własnej sprawie. Stojąca za tą inicjatywą

²⁶⁷ Decyzja Komisji z dnia 21 lutego 2007 r. w sprawie nr COMP/E-1/38.823-PO *Elevators and Escalators*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r. Zob. też L. Crofts, *EC statement: Competition - Commission fines members of lifts and escalators cartels over €990 million*, 21 lutego 2007 r., dostępne na: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=31764>, dostęp: 16.04.2012 r.

²⁶⁸ W samej tylko siedzibie Komisji jest ponad 60 schodów ruchomych i wind.

²⁶⁹ L. Crofts, *EC goes to Brussels court to recoup damages from lifts-makres*, 24 czerwca 2008 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=37050>, dostęp: 16.04.2012 r.

²⁷⁰ Jest to rodzaj blokady informacyjnej, najczęściej stosowanej w biznesie (ale również w administracji publicznej), polegającej na zakazie wymieniania się informacjami bądź też kontaktowania się określonych pracowników lub całych zespołów. Stosowana jest w celu zapobiegania wpłynięciu na daną decyzję przez osobę, która może mieć określony interes w konkretnym rozstrzygnięciu danej sprawy.

²⁷¹ L. Crofts, *EC's quest for damages from lift cartel referred to ECJ*, 26 kwietnia 2011 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=142551>, dostęp: 16.04.2012 r.

²⁷² L. Crofts, *EC defends right to lifts-cartel damages, faces criticism for plaintiff-investigator role*, 14 marca 2012 r., dostępne na stronie: www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=221266, dostęp: 16.04.2012 r.

chęć wzmocnienia skuteczności egzekwowania prawa konkurencji nie może jednak prowadzić do nadużyć proceduralnych, zwłaszcza ze strony Komisji. Jak już wcześniej wskazano, prawo przedsiębiorstw do obrony materialnej przenosi na nich ciężar dowodowy w wielu kwestiach, a ponadto istnieją duże wątpliwości co do zgodności gwarancji proceduralnych prawa do obrony ze standardami Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Powództwo Komisji może przynieść paradoksalnie odwrotne skutki od zamierzonych i zniechęcić przedsiębiorstwa do współpracy z Komisją, choćby w ramach *leniency*.

Z połączenia przez Komisję różnych funkcji wynika jeszcze jeden problem - dostęp do dokumentów danej sprawy. Jak już wskazano wcześniej, element ten ma kluczowe znaczenie dla możliwości dochodzenia odszkodowań. Komisja twierdzi, że na potrzeby postępowania korzysta jedynie z jawnej wersji decyzji, a ponadto stosuje wspomniane już „chińskie mury”. Pozwane przedsiębiorstwa zdają się słusznie zarzucać Komisji, że wymienione wyżej środki nie stanowią dla nich realnych gwarancji, że ich prawo do obrony nie będzie naruszane. Przede wszystkim Komisja będzie w pewnym momencie musiała określić wysokość odszkodowania, którego żąda od pozwanych, a uczynienie tego bez posiadanych przez nią dokumentów może być trudne, jeśli w ogóle wykonalne. Ponadto pełnomocnik Komisji w odpowiedzi na pytanie Trybunału Sprawiedliwości zadane na rozprawie, stwierdziła, że w zasadzie wspomniane wyżej środki nie są konieczne²⁷³. Co interesujące, w 2007 r. Komisja uznała, że wprowadzenie przez jednego z pozwanych przedsiębiorstw (Schindler) „chińskich murów” w odniesieniu do byłego Dyrektora Generalnego DG ds. Konkurencji po jego ewentualnym zatrudnieniu w tym przedsiębiorstwie nie będzie stanowiło gwarancji wystarczającej do udzielenia przez Komisję zgody na skrócenie okresu zakazu zajmowania niektórych stanowisk w odniesieniu do tego byłego urzędnika²⁷⁴.

Pomimo podnoszonych przez przedsiębiorstwa wątpliwości, a także niejednoznacznego zachowania Komisji, Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że Komisja może domagać się odszkodowań od przedsiębiorstw ukaranych przez nią za udział w kartelu. Trybunał stwierdził, że zapewniono przedsiębiorstwom prawo do sądu, z którego zresztą skorzystały, wnosząc odwołania od decyzji Komisji. Jest to dosyć kontrowersyjne stwierdzenie z uwagi na standard kontroli sądowej, jakiej poddawana jest decyzja Komisji, oraz skalę stosowanych domniemań. Podobnie kontrowersyjne było stwierdzenie, iż nie została naruszona zasada równości broni w postępowaniu, gdyż przedsiębiorstwa nie wykazały, że Komisja, przygotowując pozew, korzystała z informacji zebranych w trakcie postępowania. Takie przerzucenie ciężaru dowodowego na przedsiębiorców jest, jak już wskazano, charakterystyczne dla całego postępowania antymonopolowego, nie wydaje się jednak być słusznym rozwiązaniem. W świetle dotychczasowego zachowania Komisji (zwłaszcza wypowiedzi pełnomocnika Komisji w Trybunale w odniesieniu do „chińskich murów”) rodzą się wątpliwości, czy faktycznie będzie ona przestrzegać gwarancji, które są konieczne dla utrzymania skuteczności *leniency*, a pośrednio również całego prawa konkurencji.

Ponieważ sprawa ta jest traktowana zarówno przez Komisję, jak i przez przedsiębiorstwa i prawników specjalizujących się w prawie konkurencji jako wyznaczająca pewien standard i nadająca ton ewentualnym przyszłym postępowaniom, od Komisji należy wymagać dużej ostrożności w działaniach. Mogą one wywołać efekt odwrotny do zamierzonego - co prawda wprowadzą możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, ale jednocześnie ograniczą chęć przedsiębiorstw do informowania Komisji o naruszeniach i współpracy w ramach prowadzonych postępowań, co obniży skuteczność egzekwowania prawa konkurencji.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ L. Crofts, *EC asks ex-DG Comp chief Schaub to step down from Schindler board*, 21 sierpnia 2007 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=33216>, dostęp: 16.04.2012 r.

Rozdział V

Ocena standardu prawa do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Niniejszy rozdział zawiera ocenę zgodności obowiązujących gwarancji prawa do obrony ze standardem, którego zobowiązała się przestrzegać Komisja, zawartego w Karcie Praw Podstawowych (czerpiącej z Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Autor w pierwszej kolejności przeprowadza analizę charakteru postępowania przed Komisją i implikacji wynikających z tego dla całej procedury oraz kontroli sądowej decyzji Komisji. Następnie ocenia poszczególne elementy prawa do obrony, omówione wcześniej w rozdziale II.

5.1. Charakter postępowania przed Komisją - postępowanie administracyjne czy karne?

Podstawowy problem z określeniem standardu prawa do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją to problematyczna kwestia charakteru tego postępowania. Określenie, czy ma ono charakter, czy karny, jest bowiem istotne dla zastosowania standardu dobrej administracji bądź rzetelnego procesu do oceny tego postępowania.

5.1.1. Argumenty na rzecz administracyjnoprawnego charakteru postępowania

Analizując to zagadnienie z pozytywistycznego i instytucjonalnego punktu widzenia, można by dojść do wniosku, że postępowanie antymonopolowe przed Komisją jest postępowaniem administracyjnym. Komisja jest częścią władzy wykonawczej organizacji międzynarodowej. Sam organ, jak również jego aparaty pomocnicze (w postaci m.in. DG ds. Konkurencji) mają charakter ponadnarodowy. Postępowanie prowadzone jest przez urzędników zatrudnionych w aparacie pomocniczym na podstawie stosunku pracy. Nie wykonują oni służby publicznej i nie mają w związku z tym mechanizmów i gwarancji niezależności od swojego pracodawcy, którym jest Dyrekcja Generalna. Ta zaś podlega urzędnikowi, który jest politykiem wskazanym przez państwo członkowskie, z którego pochodzi. Choć formalnie jest on niezależny od tego państwa i jest chroniony przez system gwarancji i mechanizmów zapewniających mu utrzymanie tej niezależności, to jednak nie pochodzi z wyboru nawet pośredniego (co prawda Parlament Europejski ma prawo weta w stosunku do powołania danej osoby na stanowisko Komisarza, ale odrzucanie kandydatur zdarza się niezmiernie rzadko i dotąd nigdy nie dotyczyło Komisarza ds. Konkurencji). Co więcej, to nie Komisarz wydaje decyzję w sprawie - za to odpowiedzialna jest cała Komisja, która głosuje nad każdym aktem kończącym postępowanie. Jednakże głosowanie to jest tak naprawdę formalnością, bo nikt nie jest w stanie zapoznać się z każdą sprawą w takim stopniu, aby wyrobić sobie opinię na temat oceny materiału dowodowego czy rzetelności przeprowadzonego postępowania. Z reguły komisarze zapoznają się tylko z krótkim streszczeniem przygotowanym przez urzędników prowadzących postępowanie oraz raportem HO. Oznacza to, że faktyczny wpływ komisarzy

na ostatecznie wydaną decyzję jest niewielki, a największy ciężar za jej kształt spoczywa na urzędnikach prowadzących daną sprawę.

Podobny model organu ochrony konkurencji funkcjonuje w 16 państwach UE. Jedynie w 9 z nich funkcje śledcze i decyzyjne zostały rozdzielone. Ponadto w systemach prawnych większości państw obecne są uregulowania uprawniające organy wchodzące w skład władzy wykonawczej do nakładania sankcji w postępowaniu administracyjnym za określone czyny bądź zaniechania zakazane prawem (np. w sprawach podatkowych).

Dodatkowym argumentem na rzecz administracyjnego charakteru postępowania przed Komisją jest art. 23 ust. 5 Rozporządzenia 1/2003, który mówi, że decyzje w sprawie kar nakładanych w postępowaniu przed Komisją nie mają charakteru sankcji karnych.

Należy jednak zauważyć, że przedstawiona wyżej argumentacja ma charakter formalistyczny. Określanie charakteru postępowania jedynie na podstawie przypisania go przez ustawodawcę do sfery określonej władzy (wykonawczej czy sądowniczej) lub na podstawie klasyfikacji dokonanej za pomocą jednego przepisu prawa (w dodatku w kontekście postępowania przed Komisją jest to stwierdzenie negatywne, i to w odniesieniu nie do samego postępowania, a do przewidzianych w nim sankcji) może doprowadzić do mylnych wniosków.

5.1.2. Argumenty na rzecz karnoprawnego charakteru postępowania

Podstawowym argumentem na rzecz karnoprawnego charakteru postępowania przed Komisją jest ocenienie go z odwołaniem się do kryteriów z orzeczenia *Engel*, przytoczonych w rozdziale I niniejszej pracy.

Jak wspomniano wyżej, art. 23 ust. 5 Rozporządzenia 1/2003 określa, że kary nałożone w postępowaniu przed Komisją nie mają charakteru kryminalnego. Można by więc stwierdzić, że pierwsze, wstępne kryterium *Engel* (klasyfikacja wg właściwego prawa) nie zostało spełnione. Jednakże nawet takie stwierdzenie nie będzie do końca prawdziwe. Przede wszystkim odnosi się ono tylko do nakładanych kar, a nie do całego postępowania, co w kontekście faktu, że rozpatrywany przepis zawarty jest w akcie prawa unijnego, ma niebagatelne znaczenie. Art. 23 ust. 5 jest powtórzeniem art. 15 ust. 4 Rozporządzenia 17/62. Poprzednie Rozporządzenie było przygotowywane i uchwalane w początkach integracji europejskiej. Stąd uprawniona jest teza J. Killicka i P. Berghe'a, że przepis ten należy odczytywać jako gwarancję dla państw członkowskich, że ówczesna Wspólnota nie wkracza w ich kompetencje związane z prawem karnym²⁷⁵. Został on powtórzony w Rozporządzeniu 1/2003 z tego samego powodu. Co prawda było ono uchwalane już w realiach funkcjonowania UE (a więc również Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych - tzw. III filara), jednakże nawet wówczas uchwalanie materialnego prawa karnego zarezerwowane było dla państw członkowskich. Nie można również twierdzić, że w ten sposób państwa te chciały wykluczyć standard ochrony prawnej przysługującej w sprawach karnych - przeciwnie, w przywołanym w rozdziale I²⁷⁶ motywie 37 Rozporządzenia 1/2003 wyraźnie wskazano, że standardy praw przedsiębiorstw w tym postępowaniu winny być interpretowane w świetle Karty Praw Podstawowych (a więc pośrednio również Konwencji), do której przestrzegania zobowiązała się już wcześniej Komisja.

Jak jednak wskazano wcześniej, kryterium to ma charakter wstępny i pozytywny. Nawet gdyby założyć, że ze względu na przytoczone powyżej wątpliwości kryterium to nie jest spełnione, to fakt ten nie może być rozstrzygający dla określenia charakteru postępowania.

²⁷⁵ J. Killick, P. Berghe, op. cit., s. 226.

²⁷⁶ Zob. przypis nr 17.

Należy więc spojrzeć na kolejne kryteria - naturę prawa konkurencji i charakter sankcji przewidzianych za jego naruszenie.

Normy prawa konkurencji mają charakter generalny - ich adresatami są przedsiębiorstwa. Jak już wskazano w rozdziale I, definicja przedsiębiorstwa na potrzeby prawa unijnego jest bardzo szeroka i obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność ekonomiczną. Ponadto celem obowiązujących norm prawa konkurencji jest odstraszenie od popełniania naruszeń i zapobiegnięcie kolejnym, co wynika nie tylko z Rozporządzenia 1/2003, ale również Wytycznych w sprawie kar, gdzie kilkakrotnie podkreśla się²⁷⁷ ten zapobiegawczy efekt. Nie pozostawiają wątpliwości również wypowiedzi samych komisarzy ds. konkurencji na temat naruszeń prawa konkurencji: „Wierzę, że powinniśmy zmienić postrzeganie reguł konkurencji. [...] To do nas należy pokazanie, że gdy zwalczamy kartele, skończy się okradanie konsumentów z pieniędzy”²⁷⁸ oraz: „Kartele są jak nowotwory na ciele wolnego rynku, który stanowi istotną podstawę naszej wspólnoty”²⁷⁹.

Odnosząc się do natury oraz ciężaru kar nakładanych w postępowaniu przed Komisją, należy wskazać, że mają one charakter odstraszący i represyjny, przez co spełniają trzecie kryterium *Engel*. Jak już wskazano wyżej, Komisja bierze pod uwagę konieczność odstraszenia przedsiębiorstw od naruszania prawa konkurencji. Kary te nie mają również charakteru kompensacyjnego, gdyż wpłacane są do budżetu Unii, a jednostki poszkodowane w wyniku naruszeń nie mogą ubiegać się o wypłatę części takiej kary jako odszkodowania. Są natomiast zachęcane do wytaczania spraw odszkodowawczych przed właściwymi sądami krajowymi (*vide* opisana w poprzednim rozdziale sprawa kartelu producentów wind). Ponadto trwają prace nad unijnymi aktami prawnymi, które mają ułatwić dochodzenie takich roszczeń²⁸⁰.

Kara, która może wynieść do 10 proc. globalnego obrotu danego przedsiębiorstwa, a w przypadku przypisania odpowiedzialności spółce matce - 10 proc. obrotu całej grupy kapitałowej, może mieć bardzo duży wpływ na kondycję finansową przedsiębiorstwa, gdyż z reguły przekracza roczny dochód przedsiębiorstwa bądź grupy kapitałowej²⁸¹. Poza tym wniesienie skargi do sądu nie ma efektu zawieszającego, a praktyka udzielania przez sądy środków tymczasowych w tym zakresie dowodzi, że nie łatwo jest je uzyskać.

Jak pokazuje praktyka dotycząca spraw antymonopolowych, w ostatnich latach wymiar kar nakładanych na przedsiębiorstwa systematycznie wzrasta. W latach 1990-1999 nałożone zostały kary w łącznej wysokości 833 mln euro, w latach 2000-2004 - 3 463 mln euro, a w latach 2005-2009 - 9 648 mln euro²⁸². Najwyższe kary indywidualne to 1 060 mln euro dla Intela za nadużycie pozycji dominującej²⁸³ oraz 896 mln euro dla Saint Gobain za udział w kartelu ustalającym ceny części samochodowych wyrabianych ze szkła²⁸⁴.

²⁷⁷ Wytyczne w sprawie kar, pkt 4, 25, 30-31.

²⁷⁸ *I do believe that we need to begin changing general perception of the competition rules. [...] It is up to us to show that when we break up cartels, it is to stop money being stolen from customers' pockets* - wypowiedź Neelie Kroes, Komisarz ds. Konkurencji w latach 2004-2009, na konferencji International Bar Association/European Commission Conference "Anti-trust reform in Europe: a year in practice", Taking Competition Seriously - Anti-Trust Reform in Europe, która odbyła się w Brukseli, dnia 10 marca 2005 r. Dostępna na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/157&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, dostęp: 15.05.2012 r. Tłumaczenie własne autora.

²⁷⁹ *Cartels are like cancers on the open market economy, which forms the very basis of our Community* - wypowiedź Mario Montiego, Komisarza ds. Konkurencji w latach 1999-2004, na konferencji 3rd Nordic Competition Policy Conference, która odbyła w Sztokholmie, w dniach 11-12 września 2000 r. Dostępna na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/295&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, dostęp: 15.05.2012 r. Tłumaczenie własne autora.

²⁸⁰ Więcej informacji na ich temat na specjalnej stronie internetowej Komisji, poświęconej temu zagadnieniu: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/index.html>, dostęp: 02.04.2012 r.

²⁸¹ J. Killick, P. Berghe, op. cit., s. 269.

²⁸² <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, dostęp: 02.04.2012 r.

²⁸³ Ibidem.

²⁸⁴ Ibidem.

Rozmiar powyższych kar dobitnie wskazuje na ich odstraszący cel. Kary takiego rzędu są w stanie istotnie wpłynąć na wyniki finansowe przedsiębiorstw. Dodatkowo, jeśli porównać pułap kar w postępowaniu antymonopolowym z tymi nakładanymi, np. za zanieczyszczenia środowiska, to okazuje się, że w tym ostatnim typie przypadków są one znacznie niższe²⁸⁵.

To, że sprawy z zakresu prawa konkurencji powinny być klasyfikowane jako karne w rozumieniu konwencji, potwierdzają również ustalenia Komisji Praw Człowieka w sprawie *Stenuit v. Francja*²⁸⁶. Komisja stwierdziła, że sankcje nakładane przez francuski organ ochrony konkurencji - o podobnej konstrukcji jak te z ówczesnego Rozporządzenia 1/2003 - mają charakter karny. W sprawie tej nie zapadł ostatecznie wyrok Trybunału, gdyż została ona wycofana przez Stenuit i załatwiona polubownie. Natomiast w wyroku *Jusilla v. Finlandia*²⁸⁷ Trybunał, powołując się na ustalenia Komisji Praw Człowieka w sprawie *Stenuit*, potwierdził, że co do zasady sprawy z zakresu prawa konkurencji mają charakter karny.

5.1.3. Orzecznictwo sądów unijnych

Kwestia charakteru postępowania mogła - i powinna - już dawno zostać rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Niestety, analiza orzecznictwa pokazuje, że Trybunał jest w swoim podejściu bardzo chwiejny.

Początkowo, - mimo sugestii Rzeczników Generalnych pojawiających się już w latach 70.²⁸⁸, Trybunał twierdził, że sprawy z zakresu unijnego prawa konkurencji nie mają charakteru karnego. Podejście to zaczęło się zmieniać po powołaniu do życia Sądu Pierwszej Instancji. Trybunał uznał wtedy, że niektóre z gwarancji właściwych dla art. 6 Konwencji (m.in. prawo do bycia wysłuchanym) powinny mieć zastosowanie do postępowania antymonopolowego przed Komisją, jako że sprawy mają jednak charakter karny²⁸⁹, jednakże nie zakwestionował z tego powodu konstrukcji postępowania w obowiązującym kształcie.

Należy jednakże wskazać, że w dwóch późniejszych wyrokach - *Volkswagen*²⁹⁰ i *Compagnie Maritime Belge*²⁹¹ - sądy unijne uznały, iż uznanie karnego charakteru spraw z zakresu unijnego prawa konkurencji mogłoby narazić na szwank efektywność tego prawa.

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości może budzić zdziwienie. Efektywność egzekwowania prawa nie powinna być bowiem jedynym powodem, dla którego ogranicza się gwarancje przysługujące jednostkom wobec władzy publicznej. Trybunał, na którym spoczywa obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa UE przez jej instytucje, powinien oczywiście dążyć do tego, by mogły one skutecznie wykonywać swoje uprawnienia, ale nie może odbywać się to kosztem tak istotnego prawa jednostek, jak prawo do obrony. Jeśli natomiast faktycznie istnieje konieczność ograniczenia tego prawa z uwagi na efektywność wykonywania kompetencji, to Trybunał powinien podać głębsze uzasadnienie takiego stwierdzenia niż jedno zdanie, jak to miało miejsce w powyższych wyrokach.

²⁸⁵ Mowa oczywiście o wymiarze kary administracyjnej, która nie uwzględnia kosztów rekultywacji terenu i wypłaty odszkodowań ewentualnym ofiarom. Koszty te nie mają jednak wymiaru karnego (represyjnego) a kompensacyjny.

²⁸⁶ Decyzja KPCz z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit v. Francja*, skarga nr 11598/85. Dostępna na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp 02.04.2012 r.

²⁸⁷ Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp 02.04.2012 r.

²⁸⁸ Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 29 października 1975 r. w sprawie 26/75 *General Motors*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 1367; Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 18 maja 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 3301.

²⁸⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P *Hüls*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. I-04287, pkt 150.

²⁹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P *Volkswagen*, Zb. Orz. TSUE 2003, s. I-09189, pkt 97.

²⁹¹ Wyrok Sądu UE z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie T-276/04 *Compagnie maritime belge*, Zb. Orz. TSUE 2008, s. II-01277, pkt 66.

Podsumowując powyższe rozważania, autor przychylił się do prezentowanej przez większość doktryny tezy o karnym charakterze unijnego postępowania antymonopolowego. Potencjalny wpływ decyzji Komisji nie tylko na sytuację danego przedsiębiorstwa czy przedsiębiorstw, ale również na sytuację rynkową, jest znaczny. Nałożenie wysokich kar (co ważne - egzekwowanych natychmiast po wydaniu decyzji) może spowodować opóźnienie wdrażania nowych produktów, osłabić pozycję rynkową danego przedsiębiorstwa czy nawet doprowadzić w dłuższej perspektywie do jego upadku. Ponadto rozstrzygnięcie Komisji ma istotne znaczenie dla możliwości dochodzenia odszkodowań przez kontrahentów przedsiębiorstwa, które zostało uznane winnym naruszenia prawa konkurencji. Warto również dodać, że zwłaszcza w przypadku mniejszych przedsiębiorstw koszty utraty reputacji związane z wydaniem decyzji mogą mieć decydujące znaczenie dla ich dalszego rozwoju i konkurowania na rynku. Nie należy również zapominać o tym, że ukaranie przedsiębiorstwa będącemu zmonopolizowanym musi doprowadzić do spadku cen. Ukarane przedsiębiorstwa będą musiały bowiem w jakiś sposób zrekompensować sobie nałożone kary, a najprostszą do tego drogą jest przerzucenie tych kosztów na konsumentów. Jak więc widać, waga decyzji kończących unijne postępowania antymonopolowe jest bardzo duża. Zdaniem autora uzasadnione jest przyrównywanie jej do wagi wyroku wydawanego w sprawach karnych wobec osób fizycznych. Dodatkowo argumenty na rzecz uznania postępowania przed Komisją za administracyjne (a więc wyłączenie zastosowania do nich Konwencji i standardu rzetelnego procesu) są zdaniem autora mało przekonujące z uwagi na to, że koncentrują się na kwestiach formalnych, a nie merytorycznych.

5.2. Konsekwencje uznania karnego charakteru postępowania przed Komisją dla konstrukcji postępowania antymonopolowego

Podstawową kwestią, która wynika z uznania unijnego postępowania antymonopolowego za karne, jest konieczność zastosowania do niego pełnych gwarancji przewidzianych przez art. 6 Konwencji. Dotyczą one nie tylko treści prawa przedsiębiorstw do obrony, ale również konstrukcji samego postępowania i organu, przed którym się ono toczy.

Przed wszystkim już w pierwszej instancji postępowanie o charakterze karnym musi, co do zasady, toczyć się przed sądem spełniającym wymogi z art. 6 - bezstronności i niezależności.

Oczywiście Komisja Europejska z uwagi na swoją strukturę nie może zostać uznana za sąd w rozumieniu konwencji. Jest bowiem faktycznie organem władzy wykonawczej, łączącym w postępowaniu antymonopolowym funkcję śledczą, oskarżycielską i orzeczniczą. Ostateczna decyzja jest podejmowana przez komisarzy, z których większość nie ma wiedzy i doświadczenia w zakresie prawa konkurencji, a do tego żaden z nich (nawet Komisarz ds. Konkurencji) nie uczestniczy w wysłuchaniu stron w trakcie postępowania.

Ponadto połączenie trzech funkcji stawia pod znakiem zapytania również bezstronność Komisji. Doktryna wskazuje²⁹², że przez takie połączenie pojawia się ryzyko tzw. prokuratorskiego uprzedzenia. Wynika ono z trzech rodzajów mechanizmów psychologicznych, które zachodzą u osób łączących takie funkcje. Mechanizmy te to:

- skłonność do potwierdzenia raz postawionej tezy; objawia się ona zarówno przez poszukiwanie dowodów na potwierdzenie danej tezy, jak i ignorowanie bądź zamykanie się na dowody świadczące o jej nieprawdziwości;

²⁹² W. P. J. Wils, *The Combination of the Investigative and Prosecutorial Function and the Adjudicative Function in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis* [w:] "World Competition" 2004, nr 2 (27), s. 201-224; J. Killick, P. Berghe, op. cit.

- skłonność do usprawiedliwienia podjętych wysiłków; w przypadku ograniczonych zasobów, wśród osób odpowiedzialnych za ich wykorzystanie występuje naturalna tendencja do usprawiedliwiania takiego, a nie innego ich wykorzystania;
- skłonność do wykazania wysokiego poziomu efektywności egzekwowania prawa.

Są to mechanizmy psychologiczne występujące nie tylko w Komisji, ale w każdej strukturze o podobnych funkcjach.

Potwierdzenie istnienia uprzedzenia prokuratorskiego można odnaleźć w badaniach przeprowadzonych przez. F. Montaga²⁹³ i C. Veljanovskiego²⁹⁴. Pierwsze badanie dotyczyło wszystkich decyzji nakładających kary za naruszenia prawa konkurencji powyżej 3 mln ecu w okresie 1962-1996. Od 24 z 29 decyzji wniesiono odwołania do sądów unijnych. Do 2004 sądy wydały wyroki co do 18 decyzji, utrzymując 4 z nich w całości, 2 w części (redukcja bądź anulowanie kary dla części przedsiębiorstw), a w 12 przypadkach unieważniły decyzję całkowicie. Z kolei badanie C. Veljanovskiego dotyczyło decyzji wydawanych po ogłoszeniu Wytycznych Komisji w sprawie kar z 1998 r. Według danych na koniec 2010 r., ze 111 spraw rozstrzyganych w latach 1998-2006 w 3 wypadkach decyzje Komisji zostały unieważnione, w kolejnych 3 odwołania wycofano przed uzyskaniem wyroku, w 50 odwołania oddalono, w 3 utrzymano wysokość kar, w 1 podniesiono wysokość kary, a w 51 obniżono. Obydwa te badania pokazują, że teoria o uprzedzeniu prokuratorskim znajduje odzwierciedlenie w praktyce decyzyjnej Komisji.

Zwraca się też uwagę, że sytuacji nie uzdrowia wprowadzenie wzajemnej weryfikacji przez urzędników Komisji. Mechanizm ten polega na ocenie zebranego materiału dowodowego przez urzędników niepracujących nad daną sprawą. Natomiast jak wskazują D. Slater i D. Walenbroeck, weryfikacja ta nie jest przeprowadzana co do zasady np. w sprawach karteli²⁹⁵. Poza tym wewnętrznej weryfikacji nie można porównać z oceną dokonywaną przez w pełni niezależny organ.

Należy jednak zaznaczyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuszcza wyjątki od reguły o rozstrzyganiu spraw karnych przez sądy. Zgodnie bowiem z orzeczeniem *Le Compte*, w przypadku gdy postępowanie w pierwszej instancji jest prowadzone przed organem administracyjnym, to albo organ ten powinien spełniać wymogi bezstronności i niezawisłości, albo jednostka powinna móc odwołać się od decyzji organu do sądu, który je spełnia²⁹⁶. Z uwagi na to, że orzeczenie *Le Compte* dotyczyło spraw cywilnych, Trybunał uściślił, że sąd taki musi mieć pełną jurysdykcję, polegającą na prawie do uchylenia decyzji organu niższej instancji zarówno ze względu na kwestie prawne, jak i faktyczne (*the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below*)²⁹⁷. Jednakże dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w Strasburgu nie do końca jasno wskazuje kryteria, które powinny zostać przyjęte do oceny, jakie sprawy mogą zostać uznane za wyjątki. W wyroku *Öztürk* (sprawa dotycząca mandatu za spowodowanie kolizji drogowej) Trybunał stwierdził, że powinny to być sprawy mniejszej wagi (*minor offences*)²⁹⁸, natomiast w wyroku *Bendenoun* (sprawa dotycząca domiaru podatkowego) uznał za takie kryterium dużą ilość

²⁹³ Przywołane za: W.P.J. Wils, *The Combination...*, op. cit., s. 201-224.

²⁹⁴ C. Veljanovski, op. cit.

²⁹⁵ D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, op. cit., s. 35.

²⁹⁶ Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte v. Belgia*, skargi nr 7299/75 i 7496/76, pkt 51. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

²⁹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 13 października 1995 r. w sprawie *Schmautzer v. Austria*, skarga nr 15523/89, pkt 36. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

²⁹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 23 października 1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcy*, skarga nr 8544/79, pkt 56. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

spraw, i to niezależnie od faktu, że potencjalna kara może być bardzo wysoka²⁹⁹. Dodatkowo w wyroku w sprawie *Jussila*, również dotyczącej domiaru podatkowego, Trybunał stwierdził, że z uwagi na to, że sprawy domiaru podatkowego nie należą do „twardego jądra” prawa karnego, to nie ma potrzeby stosowania wszystkich gwarancji przysługujących w takich sprawach już w pierwszej instancji³⁰⁰. Jednocześnie w swoim orzecznictwie Trybunał zawsze podkreślał, że wyjątki powinny być interpretowane ściśle³⁰¹.

Powyższe rozbieżności interpretacyjne prowadziły komentatorów do różnych wniosków, przede wszystkim jeśli chodzi o przynależność spraw z zakresu prawa konkurencji do „twardego jądra” prawa karnego. Niektórzy komentatorzy twierdzili, opierając się na orzeczeniu *Jussila*, że prawo konkurencji nie należy do „twardego jądra”, wskazując, że takiej kwalifikacji dokonał sam Trybunał Praw Człowieka³⁰², natomiast inni wskazywali, że taka kwalifikacja wcale nie jest oczywista³⁰³. W sporze tym autor niniejszej pracy przychylił się do tego drugiego stanowiska. W wyroku *Jussila* Trybunał stwierdził, że nie we wszystkich sprawach objętych szerszym rozumieniem sprawy karnej wynikającym z Konwencji, jednostkom będzie przysługiwał tak szeroki zakres gwarancji, jak w sprawach „tradycyjnie karnych”. Uzależnił to jednak od ciężaru spraw i wiążącej się z nimi stygmatyzacji. W tym kontekście za przynależnością sankcji za naruszenia prawa konkurencji do „twardego jądra” prawa karnego przemawia historia uregulowań dotyczących przestępstw związanych z wprowadzaniem dóbr do obrotu, sięgająca czasów rzymskich, jak również podobieństwo tych naruszeń do oszustw gospodarczych. Warto też zwrócić uwagę na stygmatyzację uczestników karteli czy przedsiębiorstw nadużywających pozycji dominującej, która jest też po części podtrzymywana przez samą Komisję³⁰⁴.

Obecnie kontynuowanie tego sporu stało się jednak bezprzedmiotowe z uwagi na orzeczenie Trybunału w Strasburgu w sprawie *Menarini*³⁰⁵. Sprawa dotyczyła postępowania w sprawie kary nałożonej przez włoski organ ochrony konkurencji. Trybunał stwierdził, że sprawy z zakresu prawa konkurencji nie należą do „twardego jądra” prawa karnego³⁰⁶, w związku z czym mogą być rozpatrywane w pierwszej instancji przez organ administracyjny. Jednakże fakt ten nie oznacza jeszcze zgodności unijnego postępowania antymonopolowego ze standardem art. 6 Konwencji. Musiałby zostać jeszcze spełniony jeden z dwóch wspomnianych wyżej warunków z wyroku *Le Compte*: albo Komisja powinna zostać uznana za spełniającą wymogi bezstronności i niezawisłości, albo musiałaby istnieć możliwość odwołania się do sądu mającego pełną jurysdykcję.

Jak już wcześniej wskazano, z uwagi na łączenie funkcji śledczej, oskarżycielskiej i orzeczniczej, Komisja nie spełnia wymogów z art. 6 Konwencji. Natomiast sądowej kontroli rozstrzygnięć Komisji poświęcony jest kolejny podrozdział.

²⁹⁹ Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1994 r. w sprawie *Bendenoun v. Francja*, skarga nr 12547/86, pkt 46. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

³⁰⁰ Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01, pkt 43. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

³⁰¹ Wyrok ETPCz z dnia 26 października 1984 r. w sprawie *De Cubber v. Belgia*, skarga nr 9186/80. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

³⁰² Tak np. W.P.J. Wils, *The Increased Level of EU Antitrust Fines, Judicial Review, and the European Convention on Human Rights* [w:] „World Competition” 2010, nr 1 (33), s. 16.

³⁰³ J. Killick, P. Berghe, op. cit., s. 274-275; D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, op. cit., s. 45.

³⁰⁴ Zob. przywołane w przypisach nr 279 i 280 wypowiedzi Komisarzy ds. Konkurencji.

³⁰⁵ Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini v. Włochy*, skarga nr 43509/08. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³⁰⁶ Ibidem, pkt 62.

5.3. Sądowa kontrola decyzji Komisji

Jak już zostało wyżej wspomniane, w przypadku gdy organ administracyjny nie spełnia wymogów z art. 6 Konwencji, sąd rozpatrujący sprawę w drugiej instancji musi mieć możliwość uchylenia decyzji organu administracyjnego z każdego względu - zarówno prawnego, jak i faktycznego.

Zakres tego wymogu jest również przedmiotem sporu w doktrynie. Większość doktryny twierdzi, że zrealizowanie tego postulatu wymaga:

- 1) rozpoznania sprawy przez Sąd UE od początku (kontrola *de novo*), a więc całościowej własnej oceny wszystkich dowodów i twierdzeń zarówno Komisji, jak i przedsiębiorstw³⁰⁷, albo co najmniej obowiązku wyjścia przez Sąd poza podniesione przez skarżących argumenty³⁰⁸;
- 2) możliwości wydania wyroku, który w całości zastępowałby decyzję Komisji;
- 3) zawieszenia wykonywania kary do czasu wydania wyroku przez Sąd UE.

Powyższe postulaty pojawiają się w związku z wyrokiem Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kyprianou*³⁰⁹, w której cypryjski Sąd Najwyższy ograniczył się do sprawdzenia wyroku sądu niższej instancji pod względem legalności i rażących błędów w ustaleniach faktycznych, uznając jednocześnie szeroką dyskrecję tego sądu w nakładaniu kary. Nie została ona też zawieszona, co doprowadziło do jej wykonania jeszcze przed rozpatrzeniem sprawy przez Sąd Najwyższy. Wszystkie te kwestie zostały przywołane przez Trybunał na poparcie tezy o naruszeniu art. 6 Konwencji.

Spore nadzieje w kwestii zakresu kontroli sądowej wiązano z wyrokiem we wspomnianej już sprawie *Menarini*. Należy jednak przyznać, że wyrok ten nie rozstrzyga kwestii jednoznacznie. Z jednej strony podkreśla bowiem przytoczoną już wcześniej konieczność pełnej kontroli zaskarżonego orzeczenia, z drugiej zaś stwierdza, że w tej konkretnej sprawie - choć sąd formalnie nie miał możliwości dokonania pełnej kontroli decyzji - uznano, że Konwencja nie została naruszona, gdyż sąd wykonał wystarczającą kontrolę, odnosząc się do wszystkich twierdzeń przedsiębiorstwa. Warto jednak odnotować zdanie odrębne jednego z sędziów, który stwierdził, że system taki, jak obowiązujący we Włoszech, nie jest jednak zgodny z Konwencją, podobnie jak fakt, że w 2010 r. Włochy dokonały reformy prawa konkurencji, przyznając sądom możliwość zmieniania decyzji co do meritum.

Łatwo zauważyć, że obowiązujący system skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE powyższych wymogów nie spełnia. Jednakże należy odnotować, że nie wszyscy przedstawiciele doktryny zgadzają się co do stosowania powyższych wymogów do postępowania w sprawach konkurencji³¹⁰. Tłumaczą to tym, że do uchylenia decyzji - z przyczyn faktycznych bądź prawnych - wystarczy, iż w skardze przedsiębiorstwo może podnieść dowolny argument prawny i faktyczny, który sąd jest zobowiązany rozpatrzyć i na jego mocy uchylić decyzję. Nie istnieje też orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka, które wskazywałoby na to, że sądy unijne, rozpatrując sprawę, powinny wychodzić poza podniesione przez skarżących argumenty. Podobnie z orzecznictwa ETPCz nie wynika konieczność zastępowania decyzji Komisji przez wyrok Sądu UE czy Trybunału Sprawiedliwości, czy też zawieszania wykonania kary do czasu wydania rozstrzygnięcia sądowego. Natomiast odnosząc się do wyroku

³⁰⁷ D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, op. cit., s. 41; J. Killick, P. Berghe, op. cit., s. 276.

³⁰⁸ J. Schwarze, R. Bechtold, W. Bosch, *Deficiencies in European Community Competition Law. Critical analysis of the current practice and proposals for change*, Gleiss Lutz Rechtsanwälte, Stuttgart 2008, dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_regulation_1_2003/gleiss_lutz_en.pdf, dostęp: 12.04.2012 r.

³⁰⁹ Wyrok ETPCz z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie *Kyprianou v. Cypr*, skarga nr 73797/01, pkt 43-46. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³¹⁰ W. P. J. Wils, *The Increased Level...*, op. cit., s. 19-20.

w sprawie *Kyprianou*, wskazane jest, że dotyczył on odwołania od wyroku sądu, w dodatku skazującego na areszt, a więc sprawy należącej do „twardego jądra” prawa, do którego nie należą sprawy z zakresu konkurencji.

Zdaniem autora, system sądowej kontroli decyzji Komisji nie jest zgodny z wymogami Konwencji, nawet jeśli weźmie się pod uwagę wyrok w sprawie *Menarini*. Prawdą jest, że przedsiębiorstwo może podnieść w skardze dowolny argument, jednakże nie każdy zostanie faktycznie rozpatrzony. Sądy unijne uznają bowiem bardzo szeroki zakres dyskrekcji Komisji w odniesieniu do „skomplikowanych kwestii technicznych i ocen ekonomicznych”, takich jak definicja rynku właściwego³¹¹, ocena wymiany informacji co do cen³¹² czy testów potwierdzających drapieżnictwo cenowe³¹³, sprawdzając tylko, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy³¹⁴. W połączeniu z wieloma domniemaniami i faktycznie niskim standardem dowodu sprawia to, że podniesienie przez przedsiębiorstwo argumentu faktycznego przemawiającego na jego korzyść wcale nie daje pewności, że zostanie on faktycznie rozpatrzony. Wystarczy choćby przypomnieć, że istnienie alternatywnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych ma znaczenie jedynie wówczas, gdy Komisja opiera się wyłącznie na zachowaniu danych przedsiębiorstw na rynku. Traci ono natomiast znaczenie od momentu, gdy istnienie naruszenia nie jest już domniemywane, ale zostało wykazane za pomocą dowodów. Ponadto, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, wszystkie środki dowodowe są dopuszczalne, aby wykazać naruszenie, stąd istnienie alternatywnego wyjaśnienia nie ma znaczenia, gdy naruszenie zostało wykazane w sposób wymagany prawem za pomocą innych dowodów niż dowody z dokumentów³¹⁵. Dobrym przykładem takiej praktyki jest wyrok w sprawie *Siemens*³¹⁶, w którym analiza ekonometryczna dostarczona przez przedsiębiorstwo, wskazująca, że porozumienie faktycznie nie miało wpływu na rynek, co powinno być uznawane za okoliczność łagodzącą, została potraktowana jako niemająca wartości dowodowej, ze względu na brak niezależnej weryfikacji (należy zaznaczyć, że Sąd takowej nie zlecił)³¹⁷.

Dlatego też, zdaniem autora, sądy unijne powinny być zobowiązane do kontroli *de novo* decyzji Komisji i co za tym idzie - do wydawania wyroków zastępujących decyzję Komisji. Ten ostatni wymóg co prawda faktycznie nie wynika bezpośrednio z orzecznictwa ETPCz, ale jest logicznym następstwem przyjęcia modelu kontroli *de novo*. Służyłoby to również ekonomii procesowej - anulowanie decyzji z przyczyn formalnych (np. naruszenia procedury) powoduje konieczność wydania nowej decyzji, od której następnie przedsiębiorstwa znów

³¹¹ Wyrok Sądu UE z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne*, Zb. Orz. TSUE 2010, s. II-01255, pkt 136.

³¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P *Aalborg*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-00123, pkt 79.

³¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 *Deutsche Telekom*, pkt 143-148. niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.

³¹⁴ Wyrok Sądu UE z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie T-65/96 *Kish Glass*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-1885, pkt 64, potwierdzony w postępowaniu odwoławczym postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-241/00 P *Kish Glass*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. I-7759; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 42/84 *Remia*, Zb. Orz. TSUE 1985, s. 2545, pkt 34; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142/84 i 156/84 *BAT i Reynolds*, Zb. Orz. TSUE 1987, s. 4487, pkt 62.

³¹⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305-307/94, od T-313-316/, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. II-931, pkt 727-728.

³¹⁶ Wyrok Sądu UE z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie T-110/07 *Siemens AG*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.

³¹⁷ Ibidem, pkt 137.

wnoszą odwołania, co przy przeładowaniu sądów unijnych skargami sprawia, że wyroki zapadają nawet kilkanaście lat po stwierdzeniu naruszenia³¹⁸.

Natomiast postulat wychodzenia przez sądy unijne poza zarzuty podniesione przez przedsiębiorstwo w skardze jest, zdaniem autora, chybiony. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorstwa nie są pozbawiane w żaden sposób możliwości korzystania z pomocy profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed sądami (ani też na wcześniejszym etapie - przed Komisją). Wprowadzenie dodatkowej gwarancji dla przedsiębiorstw w tym zakresie nie wydaje się konieczne, jako że są to podmioty mogące sobie pozwolić na wynajęcie pełnomocników specjalizujących się w prawie konkurencji.

Ostatni z postulatów - zawieszenie wykonania kary do czasu wydania wyroku - zdaniem autora, powinien zostać uwzględniony. Z uwagi na konsekwencje kary dla przedsiębiorstw i rynku powinna ona być wykonywana dopiero po wydaniu wyroku przez Sąd UE. Przykładem takich konsekwencji jest sprawa *Microsoft*³¹⁹, w której przedsiębiorstwo zostało zmuszone - pod groźbą gigantycznej kary - do ujawnienia informacji stanowiących ceną tajemnicę przedsiębiorstwa, i to zanim Sąd UE mógł rozpatrzyć skargę. W tym wypadku nawet uwzględnienie tej skargi i anulowanie decyzji Komisji połączone ze zwrotem kary finansowej nie odwróci efektów ujawnienia tych informacji. Z uwagi na fakt, że odwołanie od wyroku Sądu może być oparte tylko na argumentach prawnych (fakty nie mogą być już kontestowane), rozwiązanie takie godziłoby dążenie do szybkiego egzekwowania prawa i respektowanie zasady domniemania niewinności. Nie do utrzymania jest teza, że obecna konstrukcja postępowania gwarantuje możliwość skutecznego ubiegania się o środki tymczasowe w zakresie płatności kary, skoro zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych szkoda finansowa nie jest co do zasady nieodwracalna. W tym kontekście warto wspomnieć jeszcze pkt 35 Wytycznych Komisji w sprawie kar, który już na etapie nakładania decyzji uwzględnia możliwość złagodzenia kary ze względu na zagrożenie dla rentowności przedsiębiorstwa. Wprowadzenie tego punktu do Wytycznych należy ocenić pozytywnie, jednakże jest to tylko pewne minimum zapewniające, że stosowanie sankcji za łamanie prawa nie doprowadzi do zniszczenia przedsiębiorstwa (co mogłoby mieć znacznie gorszy wpływ na konkurencję niż naruszenie, za które przedsiębiorstwo jest karane). Z uwagi na wspomniane wcześniej kwestie - skłonność do przerzucenia ciężaru kar na odbiorców produktów (a więc w ostatecznym rozrachunku konsumentów), a także możliwość opóźnienia bądź zahamowania prac nad nowymi produktami - autor uważa za zasadne wstrzymanie wykonania kar co najmniej do chwili wydania pierwszego wyroku sądowego w danej sprawie.

Kwestia zawieszenia wykonania kary za naruszenie prawa unijnego była już zresztą przedmiotem skargi do Trybunału Praw Człowieka. Jedno z ukaranych przedsiębiorstw wniosło skargę na 15 państw członkowskich, stanowiących całą ówczesną Wspólnotę, ponieważ musiało zapłacić wysoką karę (273 mln euro) przed rozpatrzeniem sprawy przez ówczesny Sąd Pierwszej Instancji. Jednakże sprawa nie została rozstrzygnięta, gdyż przed wydaniem wyroku przez Trybunał Praw Człowieka Sąd Pierwszej Instancji unieważnił decyzję stwierdzającą naruszenie³²⁰.

³¹⁸ Przykładem może być decyzja w sprawie kartelu producentów PVC. Komisja rozpoczęła postępowanie w 1983 r., a w 1988 r. wydała decyzję stwierdzającą naruszenie. Większość przedsiębiorstw wniosła skargi, które doprowadziły do unieważnienia decyzji (z przyczyn proceduralnych) przez ówczesny Sąd Pierwszej Instancji (SPI). Komisja odwołała się do Trybunału Sprawiedliwości, który w 1994 r. podtrzymał wyrok SPI. Komisja ponownie przyjęła decyzję, tym razem nieobarczoną błędami. Od decyzji tej ponownie odwołała się większość przedsiębiorstw - najpierw do SPI, a potem do Trybunału Sprawiedliwości, który w 2002 r., a więc po 14 latach od pierwszej decyzji, a niemal 20(!) od wszczęcia postępowania wydał ostateczny wyrok.

³¹⁹ Wyrok Sądu UE z dnia 17 września 2007 r. w sprawie *Microsoft*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-03601.

³²⁰ Wyrok ETPCz z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie *Senator Lines GmbH v. Piętnaście Państw Członkowskich UE*, skarga nr 56672/00. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

Na koniec należy zaznaczyć, że czas oczekiwania na wydanie wyroku w sądach unijnych stale się zwiększa³²¹. Stąd dopiero po kilku latach od decyzji przedsiębiorstwa są w stanie odzyskać wpłacone w ramach kary środki. Otrzymują wprawdzie od nich odsetki (płacone z budżetu unijnego, a więc *de facto* przez europejskich podatników), co jednak może nie wyrównywać im strat poniesionych w wyniku tego, że tymi środkami wcześniej nie dysponowali (np. musieli przez to zaciągnąć większy kredyt na zaplanowaną inwestycję). Dlatego nie tylko z uwagi na niezgodność z Konwencją, ale także z czysto ekonomicznych względów należałoby wprowadzić szerszą możliwość zawieszania kary przynajmniej do wydania wyroku Sądu UE.

5.4. Poszczególne elementy prawa do obrony

5.4.1. Prawo do bycia wysłuchanym

Powyżej zostały zaprezentowane analizy i oceny w zakresie całej struktury postępowania antymonopolowego przed Komisją. Natomiast w tym miejscu autor chciałby odnieść się do kilku elementów prawa do bycia wysłuchanym, zawartych w art. 6 ust. 3 Konwencji, a mianowicie do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku zrozumiałym dla oskarżonego o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia³²², korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie³²³, posiadania odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony³²⁴ oraz przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach, jak świadków oskarżenia³²⁵. Kwestia prawa do obrony zostanie omówiona oddzielnie.

Wykonanie prawa do bycia wysłuchanym zależne jest też od tego, czy jednostka będąca stroną postępowania jest w stanie faktycznie komunikować się z organem prowadzącym postępowanie. Konwencja gwarantuje każdej jednostce, której grozi kara, prawo do bycia poinformowanym w zrozumiałym dla niej języku o stawianych jej zarzutach oraz do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza jeśli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie³²⁶. Liczy się przy tym nie formalna przynależność narodowa jednostki, ale to, czy te kierowane do niej komunikaty są dla niej faktycznie zrozumiałe³²⁷. W przypadku przedsiębiorstw kwestia używania właściwego języka będzie miała mniejsze znaczenie niż w przypadku osób fizycznych (ze względu na - co do zasady - ograniczone środki finansowe), jednakże nie należy jej pomijać. Uwzględnienie tego elementu prawa do obrony nie tylko zabezpiecza bowiem interesy przedsiębiorstwa, ale również może mieć istotny wpływ na szybkość postępowania, co jest nie bez znaczenia zarówno dla przedsiębiorstwa, jak i dla organu ochrony konkurencji.

Należy przyznać, że obecny stan unijnego prawa konkurencji jest w tym zakresie w pełni zgodny z Konwencją. Przedsiębiorstwa mają zapewnione wszystkie niezbędne gwarancje - cała komunikacja z Komisją może odbywać się w najdogodniejszym dla nich języku.

³²¹ W 2011 r. średni czas rozpatrywania sprawy przez Sąd UE wzrósł z 24,7 do 26,7 miesiąca, a w Trybunale Sprawiedliwości z 16 do 16,4 miesiąca w przypadku pytań prejudycjalnych, w przypadku skarg - z 16,7 do 20,2 miesiąca, a w przypadku odwołań z 14,3 do 15,4 miesiąca. Źródło: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-02/cp120014pl.pdf>, dostęp: 18.04.2012 r.

³²² Konwencja, art. 6 ust. 3 lit. a).

³²³ Ibidem, art. 6 ust. 3 lit. e).

³²⁴ Ibidem, art. 6 ust. 3 lit. b).

³²⁵ Ibidem, art. 6 ust. 3 lit. d).

³²⁶ Ibidem, art. 6 ust 3 lit a) i e).

³²⁷ P. Hoffmański, A. Wróbel, op. cit., s. 412.

W kontekście odpowiedniego czasu na przygotowanie swojej obrony należy przede wszystkim wskazać, że po reformach mandatu HO przedsiębiorstwo nie jest już uzależnione od urzędników prowadzących postępowanie w zakresie wyznaczania terminów zarówno na odpowiedź na pismo z zarzutami, jak i na zapoznanie się z aktami sprawy. Co prawda, HO jest urzędnikiem Komisji, ale jego funkcjonalna niezależność od Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji jest w tym zakresie wystarczającym środkiem zabezpieczającym prawo przedsiębiorstwa do obrony. Wyposażenie go również w inne funkcje w zakresie rozstrzygania sporów dotyczących objęcia dokumentów tajemnicą przedsiębiorstwa bądź ochroną wynikającą ze stosunku obrończego pozwala na skuteczne interwencje w przypadku naruszania prawa do obrony.

Natomiast w zakresie ostatniego z omawianych elementów należy wskazać, że o ile przedsiębiorstwo posiada możliwość przedstawiania swoich świadków w trakcie postępowania, to brak jest możliwości uczestniczenia przedstawicieli przedsiębiorstwa w przesłuchaniach świadków innych przedsiębiorstw bądź samej Komisji. Przedsiębiorstwa mają co prawda prawo odnieść się do wyjaśnień złożonych przez innych świadków, zwłaszcza jeśli stanowią one dowód, na którym Komisja opiera swoje oskarżenie, ale nie mają możliwości zadawania mu pytań. Zdaniem autora jest to poważny brak proceduralny, gdyż wypowiedzenie się co do stwierdzeń danej osoby *post factum* nie może być utożsamione z przesłuchaniem jej (nie daje choćby takiej samej możliwości dowiedzenia, że zeznania danej osoby mijają się z prawdą).

5.4.2. Prawo do wglądu w akta i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa

Z uwagi na funkcjonalne powiązanie obydwu zagadnień autor zdecydował się na łączne ich omówienie w zakresie przewidzianym w niniejszym rozdziale.

Zasada „równości broni” przywołana w rozdziale II w kontekście prawa dostępu do akt sprawy jest oczywiście znana również w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu. W sprawach dotyczących zarówno zarzutów o charakterze karnym, jak i praw i obowiązków o charakterze cywilnym, jednostki muszą mieć zagwarantowany dostęp do akt sprawy³²⁸. Jednakże Trybunał wskazuje również, że dostęp ten nie jest nieograniczony nawet w sprawach karnych³²⁹, ale podlega waznieniu z interesami innych jednostek. Tylko ograniczenia które są rzeczywiście niezbędne do ochrony interesów innych jednostek będą uznane za zgodne z Konwencją³³⁰. Wykonywanie wspomnianych ograniczeń powinno być też poddane kontroli sądowej³³¹. Warto wskazać, że opisane kryteria Trybunał stosował również do spraw z zakresu prawa konkurencji³³².

W świetle powyższych wymagań wydaje się, że prawo unijne jest zgodne z Konwencją w zakresie prawa dostępu do akt i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Należy bowiem wskazać, że w obecnym stanie prawnym przedsiębiorstwa mają możliwość ubiegania się zarówno o dostęp do akt, jak i wskazywania, że dane informacje przesyłane w pismach do Komisji, bądź znajdujące się w skonfiskowanych w trakcie przeszukania dokumentach, stanowią jego tajemnicę. Obecnie procedura wykorzystywania tego prawa znajduje się

³²⁸ Wyrok ETPCz z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie *Jasper v. Wlk. Brytania*, skarga nr 27052/95, pkt. 52. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.; Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1995 r. w sprawie *McMichael v. Wlk. Brytania*, skarga nr 16424/90, pkt 80. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³²⁹ Wyrok ETPCz z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie *Dowsett v. Wlk. Brytania*, skarga nr 39482/98, pkt 50-51. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³⁰ Wyrok ETPCz z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie *Jasper v. Wlk. Brytania*, skarga nr 27052/95, pkt 52. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³¹ Wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie *Fortum Corp v. Finlandia*, skarga nr 32559/96, pkt 43. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³² Ibidem.

w dokumencie, który co prawda nie ma charakteru prawa powszechnie obowiązującego, jednakże wiąże samą Komisję, która przez jego wydanie ograniczyła swoją dyskrekcję w tym zakresie. Stan ten należy ocenić pozytywnie jako zwiększenie pewności prawnej jednostek wobec przysługujących im praw, co szczególnie w sprawach o charakterze ekonomicznym ma bardzo duże znaczenie.

Jedynym punktem spornym może być brak możliwości zaskarżenia do Sądu UE decyzji Komisji dotyczącej dostępu do akt, bądź uznania danego dokumentu za objęty tajemnicą. Przedsiębiorstwo może zakwestionować taki akt dopiero w skardze na ostateczną decyzję, kończącą postępowanie. Choć w przywołanym wyżej orzeczeniu *Fortum* Trybunał wyraźnie stwierdził, że przedsiębiorstwo musi mieć możliwość takiego zaskarżenia, a brak takiej możliwości stanowi naruszenie Konwencji, to jednak - zdaniem autora - w świetle obecnie obowiązujących gwarancji nie jest to konieczne. Należy bowiem wskazać na możliwość rozstrzygnięcia takiego sporu przez HO, który - choć nie jest sędzią - cieszy się wystarczającą niezależnością od zespołu badającego naruszenie, aby takie spory wstępnie rozstrzygać. Ponadto, jeśli przedsiębiorstwo skutecznie zakwestionuje odmowę dostępu do akt w danej sprawie, to standard dowodu w przypadku dokumentów świadczących na jego korzyść jest stosunkowo niski, co pozwala na łatwiejsze uzyskanie unieważnienia decyzji. Natomiast w przypadku, gdy Komisja ujawnia informację będącą tajemnicą przedsiębiorstwa, może ono domagać się odszkodowania na mocy art. 349 TFUE. Należy jednak przyznać, że takie odszkodowanie może nie do końca pokrywać faktyczną szkodę (trudno ocenić realne skutki ujawnienia np. tajemnic technologicznych), jednakże takie przypadki są niezwykle rzadkie (*vide* przywołana wyżej sprawa *Microsoft*). Mimo to w obecnym stanie prawnym umożliwienie przedsiębiorstwu kwestionowania takich decyzji przed końcem postępowania stanowiłoby, zdaniem autora, zbyt duże ograniczenie skuteczności prawa konkurencji, gdyż wstrzymywałoby postępowanie na zbyt długi okres, co jest niekorzystne zarówno z punktu widzenia organu ochrony konkurencji, jak również dla przedsiębiorstwa.

5.4.3. Prawo do ochrony stosunku obrończego (*legal privilege*)

Ochrona stosunku obrończego również jest jedną z gwarancji uznawanych w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu. Prawo do ochrony przed przymusowym ujawnieniem komunikacji pomiędzy prawnikiem i klientem stanowi niezbędny element prawa do pomocy prawnej, które jest nieodłączną częścią prawa do rzetelnego procesu³³³. Brak możliwości swobodnego skorzystania z pomocy prawnej uznawany jest za poważne naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji³³⁴. Konwencja zawiera gwarancje prawa jednostki zarówno do możliwości bronięcia się osobiście, jak również z pomocą obrońcy, czy to z wyboru, czy - w przypadku gdy jednostka nie może sobie pozwolić na opłacenie wybranego wykwalifikowanego pełnomocnika - z urzędu³³⁵. To ostatnie prawo nie dotyczy oczywiście przedsiębiorstw, a jedynie osób fizycznych (zresztą żadne przedsiębiorstwo nie chciałoby być broniące przez kompletnie przypadkowego prawnika). Problem pojawia się przy kwestii wolności wyboru zagwarantowanej przez Konwencję, przedsiębiorstwo może bowiem chcieć powierzyć prowadzenie sprawy prawnikowi, którego zatrudnia do bieżącej obsługi prawnej. Zgodnie z Konwencją ma do tego pełne prawo, jednakże gdy zestawimy praktykę unijnego prawa konkurencji z orzecznictwem ETPCz, to widać wyraźnie pewne rozbieżności. Trybunał w Strasburgu uznaje bowiem, że również pełnomocnicy stron powinni cieszyć się specjalnym

³³³ Wyrok ETPCz z dnia 10 czerwca 1996 r. w sprawie *Bentham v. Wlk. Brytania*, skarga nr 19380/92. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³⁴ Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder v. Wlk. Brytania*, skarga nr 4451/70, pkt 26. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³⁵ Konwencja, art. 6 ust. 3 lit c).

statusem, uznawanym przez władzę ze względu na sam fakt bycia pełnomocnikiem, nawet jeśli nie są profesjonalnymi prawnikami (oczywiście jeśli według przepisów danego państwa jest to możliwe)³³⁶. Wyroki ETPCz w sprawach *Nikula* i *Cascado Coca* wskazują, że pewien stopień kontroli zgodności postępowania pełnomocnika z prawem i zasadami etyki zawodowej, np. poprzez sąd, przed którym toczy się postępowanie³³⁷ czy przez samorząd zawodowy (w przypadku profesjonalnych prawników)³³⁸, stanowi dopuszczalną ingerencję w niezależność pełnomocnika. Nie istnieje natomiast orzecznictwo, które jednoznacznie rozstrzygałoby, czy stosunek zatrudnienia powoduje takie ograniczenie niezależności profesjonalnego prawnika, że uzasadnia to brak ochrony stosunku obrończego. Stąd też nie można z całą pewnością stwierdzić, czy obecny zakres ochrony stosunku obrończego jest zgodny z Konwencją, czy nie. Zdaniem autora, wyłączenie ochrony komunikacji pomiędzy prawnikiem wewnętrznym a innymi pracownikami przedsiębiorstwa nie prowadzi do naruszenia prawa do obrony.

Autor uważa, że wyartykułowana w orzecznictwie sądów unijnych obawa dotycząca niezależności prawników zatrudnionych w stosunku pracy nie jest całkiem nieuzasadniona. Co prawda kwalifikowani prawnicy z reguły zrzeszeni są w samorządach i podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie zasad etyki zawodowej (czym niewątpliwie byłoby objęcie formalną ochroną dokumentów zawierających dane dotyczące działań antykonkurencyjnych), jednakże dochodzenie ich w tym przypadku mogłoby być nadmiernie utrudnione. Komisja musiałaby bowiem kwestionować wszystkie dokumenty objęte taką ochroną przed sądami unijnymi bądź krajowymi (po to, żeby sądy te rozstrzygnęły, czy objęcie ich ochroną jest zasadne, czy też nie), co bardzo przedłużałoby postępowanie. Gdyby zaś tego nie robiła, nie byłoby możliwości wykrycia ewentualnych nadużyć w stosowaniu ochrony stosunku obrończego, a w każdym razie takie wykrycie byłoby bardzo utrudnione. Z drugiej jednak strony, należy wskazać, że ograniczenie ochrony stosunku obrończego tylko do prawników niezależnych jest faktycznie ograniczeniem wyboru obrońcy, o którym mówi Konwencja. Dla przedsiębiorstwa jest to również potencjalnie znacznie wyższy koszt, gdyż oprócz utrzymania zespołu prawników we własnym departamencie prawnym, musi ono ponieść również koszty zewnętrznej obsługi prawnej. Należy przy tym zwrócić również uwagę, że modernizacja reguł wdrażania unijnego prawa konkurencji doprowadziła do zlikwidowania systemu notyfikacji porozumień Komisji Europejskiej, co zwiększyło po stronie przedsiębiorstw niepewność prawną.

Zdaniem autora, obawy podniesione w orzecznictwie są całkiem słuszne. Brak przyznania przywileju obrończego również prawnikom zatrudnionym w przedsiębiorstwie co prawda generuje dla niego spore koszty finansowe związane z zewnętrzną obsługą prawną, jednakże ryzyko związane z objęciem tym przywilejem również prawników wewnętrznych powinno być w tej sytuacji decydujące. Doświadczenia ostatniej dekady, m.in. upadek Enronu czy Lehman Brothers, zarzuty wobec banków biorących udział w omijaniu prawa (m.in. łamaniu sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ wobec Iranu), a także kryzys gospodarczy, ujawniły bardzo duże problemy z wykonywaniem zawodów wiążących się z odpowiedzialnością za przestrzeganie prawa i reguł racjonalnego biznesu. Presja zwiększania zysków, nawet kosztem prowadzenia operacji nielegalnych, wywierana zarówno na menedżerów, jak i inne osoby im podlegające, zawsze była duża, ale w czasach załamania gospodarczego jest jeszcze większa. Osoby zatrudnione w departamentach prawnych siłą rzeczy uzyskują dochód tylko z tej pracy

³³⁶ Wyrok ETPCz z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie *AB v. Holandia*, skarga nr 37328/97, pkt 86. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³⁷ Wyrok ETPCz z dnia 23 marca 2002 r. w sprawie *Nikula v. Finlandia*, skarga nr 31611/96, pkt 45. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³³⁸ Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Cascado Coca v. Hiszpania*, skarga nr 15450/89, pkt 54. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

- w przeciwieństwie do prawników zatrudnionych w zewnętrznych kancelariach. Do tego dochodzi presja związana z łatwym zwolnieniem takiej osoby, wzmocniona obawą dotyczącą trudnej sytuacji na rynku pracy w czasach spowolnienia gospodarczego. Dlatego też, zdaniem autora, przedsiębiorstwom naruszającym prawo konkurencji nie należy ułatwiać takich praktyk poprzez poszerzanie zakresu ochrony. Co prawda rozwiązanie takie funkcjonuje od wielu lat m.in. w Holandii i Wielkiej Brytanii, a zmuszenie przedsiębiorców do korzystania z zewnętrznych prawników nie zapobiegnie całkowicie używaniu ich do ukrywania nadużyć, czego przykładem jest choćby przywołana wcześniej sprawa Enronu, w której istotną rolę odegrała zewnętrzna firma audytorska Arthur Andersen. Niemniej w przypadku, gdy przedsiębiorca musi zwrócić się do kancelarii prawnej, ryzyko, że zgodzi się ona na łamanie prawa jest znacznie mniejsze.

Należy w tym miejscu wskazać jeszcze jedną kwestię, która podnoszona jest również przez przedstawicieli doktryny³³⁹. W przypadku postępowań dotyczących praktyk obejmujących obszar kilku państw członkowskich UE poważnym problemem jest różny zakres tego przywileju. Jak pokazały prace nad modernizacją prawa konkurencji prowadzone 10 lat temu, państwa członkowskie wciąż nie są gotowe na harmonizację w tym względzie³⁴⁰. Zdaniem autora, ujednolicenie reguł ochrony stosunku obrończego w całej Unii przysłużyłoby się pewności prawnej i wpłynęłoby pozytywnie na efektywność prawa do obrony.

5.4.4. Prawo do niezeznawania przeciwko sobie

Prawo do niezeznawania przeciwko sobie, choć nie jest zapisane bezpośrednio w Konwencji, jest przez Trybunał w Strasburgu na jej podstawie interpretowane. Podstawę stanowi oczywiście wyrażone w art. 6 prawo do rzetelnego procesu, w szczególności domniemanie niewinności. Orzecznictwo ETPCz³⁴¹ formułuje w tym względzie kilka postulatów. Po pierwsze, jednostka oskarżona ma prawo do milczenia w szerokim znaczeniu, obejmującym nie tylko możliwość uchylania się od odpowiedzi na pytania mogące prowadzić do jej ukarania, ale również do niedostarczania innych dowodów swojej winy, jak również jakichkolwiek dowodów w sprawie³⁴². Wskazuje się, że zobowiązanie jednostki do dostarczania takich dowodów/ wyjaśnień stanowiłoby *de facto* przerzucenie ciężaru dowodzenia na jednostkę, co w sprawach o charakterze karnym jest niedopuszczalne, jeśli mamy mówić o demokratycznym porządku prawnym³⁴³. Przy tym milczenie oskarżonego nie może być poczytywane jako okoliczność obciążająca³⁴⁴, jako że to na oskarżycielu ciąży obowiązek udowodnienia naruszenia prawa przez oskarżonego. Trybunał wskazuje jednak, że pewne kategorie dowodów, istniejące niezależnie od woli oskarżonego, mogą być wyłączone z powyższego zakazu, jeśli władza publiczna pozyskuje je zgodnie z procedurami zapewniającymi poszanowanie gwarancji godności jednostek. Przykładem takich dowodów są np. dokumenty znalezione podczas przeszukania³⁴⁵ czy materiał biologiczny³⁴⁶.

³³⁹ A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement...*, op.cit., s. 121.

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders v. Wlk. Brytania*, skarga nr 19187/91. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³⁴² P. Hoffmański, A. Wróbel, op. cit., s. 401-402.

³⁴³ Wyrok ETPCz z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie *Telfner v Austria*, skarga nr 33501/96, pkt 15. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³⁴⁴ Wyrok ETPCz z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray v. Wlk. Brytania*, skarga nr 18731/91, pkt 51. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³⁴⁵ Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders v. Wlk. Brytania*, skarga nr 19187/91, pkt 69. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

³⁴⁶ Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney i McGuinness v Irlandia*, skarga nr 34720/97, pkt 40. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

Jeśli zestawić powyższą analizę ze stanem prawnym, opisanym w rozdziale II, gwarancje unijnego prawa konkurencji absolutnie nie spełniają wymogów sformułowanych w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu. Jediną ochroną, jaką dysponują przedsiębiorstwa, jest możliwość uchylecia się od pytań naprowadzających. Natomiast już pytania o fakty, które jednakże są potem podstawą do nałożenia kary (np. samo uczestnictwo w spotkaniu, na którym ustalano ceny, może stanowić podstawę do ukarania przedsiębiorstwa, jeśli nie zdystansowało się ono od takiej praktyki na samym spotkaniu lub bezpośrednio po nim), nie będą uchylane przez sądy unijne. Podobnie milczenie przedsiębiorstwa (brak odpowiedzi na żądanie informacji poprzez decyzję) może stanowić podstawę do nałożenia przez Komisję kary finansowej za brak współpracy, jak również zostać wzięte pod uwagę jako okoliczność obciążająca, zwiększająca wymiar kary za naruszenie prawa, nakładanej decyzją kończącą postępowanie³⁴⁷. Przedsiębiorstwa są więc faktycznie zobowiązane do dostarczania dowodów swojej winy.

Powstaje pytanie o uzasadnienie takiej rozbieżności pomiędzy standardem Konwencji a prawem unijnym. Zdaniem autora, nie będzie możliwe, by w tej kwestii również miała zastosowanie przytoczona już wcześniej zasada wynikająca z orzecznictwa ETPCz, że nie wszystkie gwarancje procesowe wynikające z prawa do rzetelnego procesu muszą realizować się już w pierwszej instancji. Należy bowiem wskazać, że w systemie kontroli sądowej decyzji Komisji, który zakłada ograniczoną jednak kontrolę legalności (uznając przy tym jedynie bardzo wąski zakaz samooskarżenia), nie istnieje faktyczna możliwość sanowania ewentualnego naruszenia zakazu samooskarżenia z uwagi na przyjęty w orzecznictwie standard ochrony. Innym ewentualnym uzasadnieniem tej rozbieżności jest to, że podmiotami postępowania przed Komisją są (co do zasady) osoby prawne, a nie fizyczne. Jednakże, zdaniem autora, nawet takie uzasadnienie powoduje zasadnicze problemy w stosowaniu tak ograniczonego zakazu. Po pierwsze, za przedsiębiorstwo może zostać uznana również osoba fizyczna. W takim przypadku należałoby albo dopuścić wyższy standard ochrony takiej osoby, co prowadziłoby do faktycznej dyskryminacji osób prawnych, którym przysługiwałby niższy standard, albo stosować obecny, co prowadziłoby do bezsprzecznego pogwałcenia praw takiej jednostki. Po drugie, nie jest prawdą, że zastosowanie szerszego zakazu samooskarżenia się podminowałoby efektywność unijnego prawa konkurencji, co było uzasadnieniem linii orzeczniczej zapoczątkowanej przez *Orkem*. Należy bowiem przypomnieć o istniejących w orzecznictwie ETPCz wyjątkach, z których najważniejszym jest możliwość pozyskiwania dokumentów i innych dowodów w drodze kontroli z przeszukaniem i późniejszego ich wykorzystywania w procesie, jeśli przy pozyskiwaniu nie naruszono procedur. Zdaniem autora, powinno zostać przeprowadzone również następujące rozgraniczenie: o ile Komisja powinna móc żądać od przedsiębiorstw dokumentów będących w ich posiadaniu, nawet jeśli mogą prowadzić one do późniejszego przypisania odpowiedzialności, o tyle przedsiębiorstwa powinny mieć prawo do milczenia przynajmniej w tym sensie, że poza wyżej wymienionymi dokumentami nie są zobowiązane do wyjaśniania ich treści bądź kontekstu bez narażania się na wyższą sankcję. Jednocześnie milczenie przedsiębiorstwa nie powinno być przestanką obciążającą, powodującą zwiększenie kary. Zasadne natomiast jest zachowanie kary za udzielanie odpowiedzi nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd. Takie rozwiązanie wprowadziłoby zdrową równowagę pomiędzy efektywnością proceduralną a prawami przedsiębiorstw do skutecznej obrony.

³⁴⁷ Rozporządzenie 1/2003, art. 23; Wytyczne w sprawie kar pkt 28 tiret 2.

Między efektywnością a proporcjonalnością. Czy istnieje potrzeba kolejnej modernizacji unijnego prawa konkurencji?

Niniejszą pracę warto podsumować próbą odpowiedzi na postawione w tytule „Zakończenia” pytanie. Jest to naturalna konsekwencja przeprowadzonych analiz i przytoczonych dosyć zgodnych głosów świata akademickiego, wskazujących na spore luki i niedociągnięcia w dziedzinie proceduralnych gwarancji prawa przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską.

Jak wynika z przedstawionych wyżej rozważań, unijne prawo proceduralne nie zapewnia odpowiedniego standardu prawa do obrony w sprawach z zakresu prawa ochrony konkurencji. Wypada zgodzić się co prawda z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, że nie wszystkie sprawy mające charakter karny w rozumieniu Konwencji muszą być rozpatrywane przez sądy już w pierwszej instancji, jednakże sprawy z zakresu prawa konkurencji mają taki ciężar gatunkowy, że w tym wypadku akurat jest to jak najbardziej uzasadnione. Dzieje się tak z wielu względów. Przede wszystkim kary finansowe nakładane przez Komisję Europejską są jednymi z najbardziej dotkliwych ekonomicznie kar dla przedsiębiorstw w całym systemie prawnym. Do tego sama natura czynów, które mają charakter oszustw gospodarczych, domaga się tego, aby były one rozpatrywane przez sąd już na samym początku postępowania. Zdaniem autora, rolą Komisji w takim systemie powinna być rola oskarżyciela (analogiczna do roli prokuratora w procesie karnym), który przygotowuje całą sprawę, zbiera dowody (przy czym niektóre czynności wymagają autoryzacji sądu) i przedstawia oskarżenie, a następnie dowodzi słuszności swoich racji przed niezależnym sądem.

Przyjęcie powyższego modelu uzasadnia również to, że jak opisano w rozdziale III, Komisja w swoich ocenach polega na wielu domniemaniach, które w istocie sprowadzają się do przerzucenia ciężaru dowodu na przedsiębiorstwo. Choć ten aspekt jest tylko wątkiem pobocznym i nie był w niniejszej pracy szczegółowo omawiany, to ma również istotny ciężar w kontekście niniejszych rozważań. Podmiot uczestniczący w życiu gospodarczym stawiany jest w sytuacji, w której musi bronić się w postępowaniu o charakterze karnym w rozumieniu Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, mając jednocześnie bardzo mocno ograniczone gwarancje proceduralne w pierwszej fazie postępowania (przed Komisją). Ponadto ponosi znaczną część ciężaru dowodowego, grozi się mu karą za utrudnianie postępowania i jednocześnie ogranicza wolność od samooskarżenia, nie dając faktycznie możliwości pełnego zakwestionowania końcowej decyzji, a po wszystkim promuje się jeszcze dochodzenie odszkodowań od takiego podmiotu. Trudno pogodzić taką sytuację z wymogami demokratycznego porządku prawnego. Jeśli jeszcze do tego dołożyć zarzuty wobec bardzo formalistycznego podejścia organów ochrony konkurencji do kwestii naruszeń i ciągłą niechęć do uwzględniania w wyrokowaniu ekonomicznej analizy prawa, to otrzymujemy system wręcz wrogi przedsiębiorstwom. Niezależnie bowiem od tego, czy faktycznie spowodowały one swoim działaniem negatywne skutki na danym rynku, mogą zostać uznane winnymi naruszenia prawa, i to na podstawie domniemań, których nie są stanie obalić, w procesie, który miał mało wspólnego z postulatem rzetelności. I nie ma przy tym znaczenia, że stan taki został pośrednio zaakceptowany w wyroku Trybunału Strasburgu jako zgodny z Konwencją. Dodatkowym czynnikiem, który trzeba wziąć pod uwagę, jest również to, że w Unii Europejskiej decyzję o ukaraniu przedsiębiorstwa podejmują nie

urzędnicy, ale faktycznie czynni politycy, którzy nie zostali wybrani w demokratycznym głosowaniu, lecz wyznaczeni do pełnienia funkcji przez państwa członkowskie. Argument ten ma szczególną wagę w kontekście tego, że integracja europejska jest przede wszystkim integracją ekonomiczną, która ma na celu polityczne zjednoczenie kontynentu. W związku z tym, Komisarz ds. Konkurencji - odmiennie niż jego krajowi odpowiednicy - w swoich działaniach kieruje się nie tylko potrzebą ochrony konkurencji, ale również względami politycznymi, z których jednym jest chęć pokazania, że integracja europejska jest potrzebna. W związku z tym naturalne dla nadzorowanych przez niego urzędników jest to, że w swoich działaniach będą stosować niekiedy metody nastawione przede wszystkim na osiągnięcie celu wizerunkowego. Przykładem może być decyzja w sprawie *E.ON* nakładająca na to przedsiębiorstwo gigantyczną karę w wysokości 38 mln euro za naruszenie pieczęci³⁴⁸. W tej sprawie Komisja zaprezentowała się jako nieugięty egzekutor prawa, surowo karzący za najdrobniejsze przewinienie. Nieistotne było przy tym, że mimo uszkodzenia pieczęci z zabezpieczonego pomieszczenia nie zniknęły żadne dokumenty, pozostawione w nim przez urzędników Komisji dokonujących kontroli przedsiębiorstwa. Co więcej, decyzja ta została podtrzymana przez obydwa sądy unijne, które ograniczyły się tylko do sprawdzenia, czy decyzja Komisji jest zgodna z procedurami, gdyż prawo na taką decyzję zezwalało.

Najpoważniejszym jednak ograniczeniem prawa do obrony jest, zdaniem autora, zawężenie zakazu samooskarżania. Brak tej zasady w szerszym zakresie w postępowaniach z zakresu spraw antymonopolowych, które - jak wskazano wyżej - mają bardzo duży ciężar gatunkowy zarówno ze względów ekonomicznych, prawnych, jak i wizerunkowych, jest poważnym naruszeniem nie tylko Konwencji, ale również istoty demokratycznego porządku prawnego. Co prawda, zasada zakazu zeznawania przeciwko sobie wywodzi się z nienaruszalności niezbywalnej godności człowieka, którą trudno przypisać osobie prawnej, jednakże zdaniem autora powinna ona mieć zastosowanie również do takich podmiotów. Podyktowane jest to przede wszystkim koniecznością należytej ochrony obrotu gospodarczego przed nadmierną ingerencją ze strony władzy publicznej. Zwłaszcza, jeśli jest to władza, która - jak wskazano wyżej - musi nieustannie umacniać swoją legitymację do dalszego funkcjonowania.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że autor nie jest zwolennikiem pozbawiania prawa konkurencji wszelkiej skuteczności - a wręcz przeciwnie. Dobrze zaprojektowane i skutecznie stosowane prawo konkurencji jest niezbędne dla gospodarki, gdyż całkowita deregulacja zachowań ekonomicznych prowadzi niestety do zachowań irracjonalnych ekonomicznie, co dobitnie pokazała historia gospodarcza ostatnich kilku(nastu) lat.

Prawo to powinno w sferze materialnej zostać odformalizowane, natomiast w sferze proceduralnej - zreformowane z uwzględnieniem zarówno postulatu zachowania jego możliwie największej skuteczności, jak i zabezpieczenia proceduralnego prawa do obrony dla przedsiębiorstw. Autor z tego właśnie powodu nie jest zwolennikiem rozszerzania przywileju ochrony poufności komunikacji prawnika z klientem na prawników zatrudnionych w przedsiębiorstwie, nawet jeśli zobowiązani są oni na mocy przepisów o samorządzie zawodowym do zachowania zasad etyki. Koszty, jakie muszą w związku z tym ponosić przedsiębiorstwa, są bowiem mniejsze niż potencjalne koszty działań prowadzących do weryfikacji, czy dokumenty przedsiębiorstwa są zasadnie oznaczone jako *legally privileged* - do kosztów pracy administracji i sądów należałoby jeszcze wtedy dodać koszty obsługi prawnej przedsiębiorstwa, a także koszty wyływające z samego przedłużenia postępowania. W ostatecznym rozrachunku i tak musiałyby one zostać pokryte z podatków płaconych m.in.

³⁴⁸ Decyzja Komisji z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie nr COMP/B-1/39.326 *E.ON Energie AG*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 15.05.2012 r.

przez przedsiębiorstwa będące stronami postępowania. Natomiast przez to zawężenie możliwości wyboru pełnomocnika, prawo przedsiębiorstwa do obrony nie doznaje uszczerbku.

W rozdziale IV niniejszej pracy opisane zostały problemy wynikające dla prawa do obrony w zakresie informacji poufnych w kontekście programu *leniency* oraz zachęcania przez Komisję do wnoszenia pozwów odszkodowawczych. Jest to pole, na którym zderzają się z jednej strony właśnie chęć zwiększenia skuteczności prawa konkurencji, a z drugiej konieczność zapewnienia minimalnych gwarancji prawa do obrony nie tylko w postępowaniu, ale sięgających również dalej poza tę procedurę. Zdaniem autora, połączenie słabych gwarancji proceduralnych w postępowaniu z osłabieniem instytucji *leniency* poprzez zdjęcie ochrony poufności akt dotyczących tych wniosków oraz promowanie prawa do odszkodowań może być w dłuższej perspektywie niekorzystne dla prawa konkurencji w Unii Europejskiej. Zmniejszy to bowiem atrakcyjność programów *leniency*, które już teraz są głównym źródłem spraw toczących się przed Komisją, co oczywiście negatywnie przełoży się na wykrywalność karteli. W ten sposób dążenie do zwiększenia skuteczności poprzez wprowadzanie czynników odstraszających będzie prowadziło do efektu odwrotnego od zamierzonego. Stąd istnieje potrzeba wprowadzenia gwarancji, które zapewnią przedsiębiorstwom ubiegającym się o *leniency* zmniejszoną ekspozycję na ryzyko pozwów odszkodowawczych albo całkowicie ją zlikwidują. Nie powinno to stawać na przeszkodzie dochodzeniu odszkodowań za naruszenia prawa konkurencji, gdyż *leniency* nie obejmuje spraw o nadużycia pozycji dominującej, a w sprawach karteli istnieje solidarna odpowiedzialność ich członków.

Jak już wcześniej wspomniano, autor niniejszej pracy jest zwolennikiem reformy struktury postępowania i wprowadzenia dualizmu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie prawa konkurencji. Komisja powinna być organem zbierającym dowody naruszeń prawa konkurencji i przedstawiać je później specjalnemu organowi sądowemu rozpoznającemu tylko i wyłącznie sprawy z zakresu prawa konkurencji. Organ taki mógłby funkcjonować bądź to w ramach Sądu UE bądź jako oddzielny organ, od którego przysługiwałoby odwołanie (zgodnie z obecnie obowiązującymi regułami) do Trybunału Sprawiedliwości. Sąd taki powinien być również odpowiedzialny za autoryzowanie kontroli z przeszukaniem oraz rozpatrywanie kwestii wypadkowych w postępowaniu (takich jak choćby kwestia dostępu do dokumentów, czy objęcie dokumentu ochroną wynikającą ze stosunku obrończego bądź uznanie informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa). Wydzielenie ze struktury Sądu UE specjalnego panelu zajmującego się tylko sprawami z zakresu prawa konkurencji, w tym wypadku również tymi dotyczącymi kontroli koncentracji, byłoby kosztowne (z uwagi na potrzebę powołania dodatkowych sędziów oraz zatrudnienia dodatkowego personelu, wynajęcia biur itp.), ale rekompensowane kosztami zaoszczędzonymi na przyspieszeniu postępowań. Taki system byłby w pełni zgodny ze standardami Konwencji, a przy tym zapewniałby równie wysoką, a może nawet wyższą niż obecnie skuteczność egzekwowania prawa konkurencji.

Należy też wskazać, że system taki byłby otwarty i znacznie lepiej przystosowany do kryminalizacji porozumień antykonkurencyjnych w prawie Unii Europejskiej. Jest to, zdaniem autora, skuteczniejsza metoda zapewnienia przestrzegania prawa konkurencji niż choćby promowanie dochodzenia odszkodowań (co oczywiście nie znaczy, że autor deprecjonuje ten sposób zwiększania skuteczności prawa konkurencji). Kryminalizacja karteli wiąże się oczywiście z wprowadzeniem odpowiedzialności osób fizycznych pełniących w nich funkcje organizatorsko-przywódcze. Wprowadzenie kar kryminalnych powoduje bowiem jakościową zmianę postrzegania ryzyka związanego z funkcjonowaniem kartelu przez uczestniczące w nim przedsiębiorstwa (i ich władze). Wskazują na to choćby wypowiedzi pracowników Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, którzy zauważyli spadek aktywności

karteli na terenie USA po wprowadzeniu kar więzienia³⁴⁹. Okazuje się bowiem, że „straszak” w postaci więzienia działa znacznie skuteczniej niż wysokie, idące w miliony dolarów czy euro kary dla przedsiębiorstw. Zresztą jak wskazuje Wils, podając szacunki za danymi prezentowanymi w trakcie debaty nad modernizacją brytyjskiego prawa konkurencji³⁵⁰, aby uzyskać efektywność kar za kartele należałoby nakładać na przedsiębiorstwa kary w wysokości 150 proc. obrotu uzyskanego w ostatnim roku finansowym (dopiero taka suma byłaby większa niż zyski z „przeciętnego” kartelu), co byłoby oczywiście ekonomicznym nonsensem prowadzącym z reguły do bankructwa i likwidacji przedsiębiorstwa. Efektywność kar kryminalnych jako czynnika zniechęcającego do naruszania prawa konkurencji jest też, zdaniem autora, znacznie większa niż innych rodzajów kar, takich jak np. kary finansowe czy zakazy zajmowania stanowisk kierowniczych dla osób organizujących i prowadzących porozumieniu. Od kar o charakterze ekonomicznym można się ubezpieczyć czy to w formie polisy menedżerskiej, czy cichej umowy z przedsiębiorstwem uczestniczącym w porozumieniu. Natomiast jak wskazuje Wils³⁵¹, dla osób prowadzących działalność menedżerską prawdziwym zagrożeniem jest dopiero kara więzienia, która nieodwracalnie wpływa na ich reputację i zdolność do dalszego funkcjonowania w biznesie.

Oczywiście kryminalizacja porozumień antykonkurencyjnych w prawie unijnym nie mogłaby nastąpić bez wprowadzenia odpowiednich gwarancji prawa do obrony zarówno dla jednostek, jak i dla przedsiębiorstw. Podstawową kwestią byłoby wprowadzenie programu *leniency* dla osób fizycznych, które pozwoliłoby uniknąć im kar więzienia i zachęcało w ten sposób do ujawniania porozumień, w których uczestniczyli jako przedstawiciele przedsiębiorstwa. Osoba fizyczna w ramach *leniency* mogłaby uzyskać złagodzenie lub darowanie kary także w przypadku złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo, którego jest pracownikiem. Należy wskazać, że rozwiązanie takie skutecznie rozbiłoby „wspólnotę interesu” pomiędzy przedsiębiorstwem a jego pracownikiem zaangażowanym w kartel.

Oczywiście autor zdaje sobie sprawę, że postulowane wyżej zmiany jeszcze długo nie będą miały szansy wejść w życie i pozostaną tylko w sferze dyskusji doktrynalnych. Wymagałyby one zmiany Traktatów, co w bieżącej sytuacji politycznej Unii jest niemożliwe i wydaje się, że w perspektywie najbliższych lat takie pozostanie. Nie jest to kwestia tylko i wyłącznie ewentualnych referendum w sprawie zmian traktatowych, ale również woli państw członkowskich, co pokazała dyskusja nad *legal privilege*³⁵² czy też nawet niedawne losy poszerzenia składu Sądu UE³⁵³. Mimo to warto je formułować i przypominać w kontekście toczącej się wciąż dyskusji, aby jeśli nastanie czas sprzyjający zmianom były one słyszane.

Odpowiadając więc na zadane w tytule zakończenia niniejszej pracy pytanie, należy stwierdzić, że kolejna modernizacja prawa konkurencji jest zdecydowanie potrzebna. Powinna ona uwzględniać zarówno postulaty dotyczące poszerzenia prawa przedsiębiorstw do obrony, jak również zwiększenia efektywności postępowania, gdyż – jak pokazują niniejsze rozważania – nie są one ze sobą sprzeczne.

³⁴⁹ Wypowiedź S.D. Hammonda z 2004 r., dostępna na stronie: <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/206611.htm>, dostęp: 14.05.2012 r.

³⁵⁰ W. P. J. Wils, *Is Criminalisation...*, op. cit., s. 145-146.

³⁵¹ Ibidem, s. 151.

³⁵² Zob. przypis nr 341.

³⁵³ A. R. Rego, *No agreement reached to increase number of General Court Judges*, 11 maja 2012 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=238526>, dostęp: 16.05.2012 r.

LITERATURA

I. Monografie i rozprawy

1. A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham i Northampton 2008.
2. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
3. A. Dauter-Kozłowska, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] K. Gałka, C. Mik, *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 337-366.
4. J. Faull, A. Nikpay (red.), *The EC Law of Competition*, wyd. 2, Oxford University Press, Nowy Jork 2007.
5. L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
6. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2009.
7. G. Hirsch, F. Montag, F. J. Sacker (red.), *Competition Law: European Community Practice and Procedure*, Thompson Sweet & Maxwell, Londyn 2008.
8. A. Jones, B. Sufrin, *EC Competition Law: texts, cases, materials*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2007.
9. C. S. Kerse, N. Khan, *EC Antitrust Procedure*, wyd. 5, Thompson Sweet & Maxwell, Londyn 2005.
10. C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, „Dom Organizatora”, Toruń 2007.
11. K. Kohutek, *Komentarz do 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 (Dz.U. UE.L.03.1.1), LEX/el.*, 2006.
12. K. Kowalik-Bańczyk, *Karta Praw Podstawowych UE a wspólnotowe postępowanie antymonopolowe - w kierunku sprawiedliwości administracyjnej* [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Organizacja i funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 123-138.
13. E. Piontek (red.), E. Derkacz, A. Jurkiewicz, B. Pęczalska, *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, Zakamycze, Kraków 2005.
14. P. Roth, V. Rose (red.), *European Community Law of Competition*, wyd. 6, Oxford University Press, Oxford 2008.
15. T. Tridimas, *The General Principles of the EU Law*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2006.
16. I. van Bael, *Due Process in Eu Competition Proceedings*, Kluwer Law International, Holandia 2011.
17. A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
18. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

II. Artykuły naukowe

19. A. Andreangeli, *The impact of the Modernisation Regulation on the guarantees of due process in competition proceedings* [w:] “European Law Review” 2006, nr 4(36), s. 457-480.

20. A. Andreangeli, *Between Economic Freedom and Effective Competition Enforcement: the impact of the antitrust remedies provided by the Modernisation Regulation on investigated parties' freedom to contract and enjoy property* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 2 (6), s. 225-257.
21. G. Berrisch, D. Hull, *Judicial review in competition cases* [w:] PLC Cross-border Competition Handbook 2005/06 t. 1, s. 113-119.
22. C. Kaufmann, *The Interaction of Leniency Programmes and Actions For Damages* [w:] "Competition Law Review" 2011, nr 2(7), s. 181-220.
23. J. Flattery, *Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 1 (7), s. 53-81.
24. D. A. Crane, *Optimizing Private Antitrust Enforcement*, "University of Michigan Public Law Working Paper" No. 164, Michigan 2009.
25. G. Even-Shoshan, D. Slater, D. Waelbroeck, *Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules. Comparative Report*, Bruksela 2004.
26. K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of fundamental rights* [w:] "European Law Journal" 2004, nr 3(10), s. 296-329.
27. J. Killick, P. Berghe, *This is not the time to be tinkering with Regulation 1/2003 - It is time for fundamental reform - Europe should have change we can believe in* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 2(6), s. 259-285.
28. K. Kowalik-Banczyk, *Problematyka ochrony praw podstawowych w unijnych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony konkurencji* [w:] „Zeszyty Natolińskie” 39 (2010).
29. P. Marsden, *Checks and balances: EU competition law and the rule of law* [w:] "Competition Law International" 2009, nr 5, s. 24-28.
30. R. Nazzini, *Some Reflections on the Dynamics of the Due Process Discourse in EC Competition Law* [w:] "Competition Law Review" 2005, nr 1(2), s. 5-30.
31. A. Riley, *Editorial. Developing Due Process in EC Competition Law* [w:] "Competition Law Review" 2005, nr 1(2), s. 1-3.
32. A. Scordamaglia, *Cartel Proof, Imputation and Sanctioning in European Competition Law: Reconciling effective enforcement and adequate protection of procedural guarantees* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 1(7), s. 5-52.
33. D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, *Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?*, Global Competition Law Centre Working Paper 04/08, Brugia 2008.
34. C. Veljanovski, *European Commission Cartel Prosecutions and Fines, 1998-2006 - An Updated Statistical Analysis of Fines Under the 1998 Penalty Guidelines*, Case Associates, Bruksela/ Londyn 2010.
35. W. P. J. Wils, *Self-incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis* [w:] "World Competition" 2003, nr 4(26), s. 567-588.
36. W. P. J. Wils, *The Combination of the Investigative and Prosecutorial Function and the Adjudicative Function in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis* [w:] "World Competition" 2004, nr 2(27), s. 201-224.
37. W. P. J. Wils, *Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer?* [w:] "World Competition" 2005, nr 2(28), s. 117-159.
38. W. P. J. Wils, *Powers of Investigation and Procedural Rights and Guarantees in EU Antitrust Enforcement: The Interplay between European and National Legislation and Case-law* [w:] "World Competition" 2006, nr 2(29), s. 3-24.
39. W. P. J. Wils, *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice* [w:] "World Competition" 2007, nr 1(30), s. 25-63.
40. W. P. J. Wils, *The Increased Level of EU Antitrust Fines, Judicial Review, and the European Convention on Human Rights* [w:] "World Competition" 2010, nr 1(33), s. 5-29.

41. W. P. J. Wils, *EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights* [w:] "World Competition" 2011, nr 2(34), s. 189-213.
42. N. Zingales, *The Hearing Officer in EU Competition Law Proceedings: Ensuring Full Respect for the Right to Be Heard?* [w:] "Competition Law Review" 2010, nr 1(7), s. 129-156.

ŹRÓDŁA

I. Prawo UE

Prawo pierwotne

1. Wersje skonsolidowane Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C.83 z 30.03.2010, s. 1-388.
2. Protokół (Nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C.83 z 30.03.2010, s. 210-228.
3. Karta Praw Podstawowych, Dz.Urz. UE C.83 z 30.03.2010, s. 389-408.

Prawo wtórne

4. Rozporządzenie nr 1/1958 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz.Urz. UE 17 z 06.10.1958, polskie wydanie specjalne: rozdział 01 t. 01, s. 3.
5. Rozporządzenie Rady EWG nr 17 - pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu Dz.Urz. UE 13 z 21.02.1962, polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 01, s. 3-10.
6. Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.Urz. UE L.145 z 31.05.2001, polskie wydanie specjalne: rozdział 01, t. 03, s. 331-336.
7. Rozporządzenie Rady 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. UE L.1 z 04.01.2003, polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 02, s. 205-229.
8. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dz.Urz. UE L.123 z 27.04.2004, s. 18-24.
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz.Urz. UE L.24 z 29.01.2004, polskie wydanie specjalne: rozdział 08, t. 03, s. 40-61.
10. Decyzja Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji, Dz.Urz. UE L.275 z 20.10.2011, s. 29-37.

Soft-law Komisji Europejskiej

11. Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE, Dz.Urz. UE C.308 z 20.10.2011, s. 6-32.
12. Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003 (z zastosowaniem dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego), Dz.Urz. UE C.210 z 01.09.2006, s. 2-5.
13. Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych, Dz.Urz. UE C.298 z 08.12.2006, s. 17-22.
14. Obwieszczenie Komisji dotyczący zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. 81 i 82 Traktatu WE, art. 53, 54 i 57 Porozumienia EOG oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE C.325 z 22.12.2005, s. 7-15.

Orzecznictwo

Trybunał Sprawiedliwości

15. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1983 r. w sprawie 234/82 R *Ferriere di Roè Volciano*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 00725.
16. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie C-149/95R *Atlantic Container*, Zb. Orz. TUSE 1995, s. I-2165.
17. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie T -41/96 R *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-381.
18. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-241/00 P *Kish Glass*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. I-7759.
19. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 września 2004 r. w sprawie C-7/04 P (R) *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-08739.
20. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 1957 r. w sprawach połączonych 1 i 14/57 *Société des usines à tubes de la Sarre*, Zb. Orz. TSUE 1957, s. 00201.
21. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56 i 58/64 *Costen&Grundig*, Zb. Orz. TSUE 1966, s. 00429.
22. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych 8-11/66 *Cimentieres*, Zb. Orz. TSUE 1967, s. 00093.
23. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1972 r. w sprawie 48/69 *ICI*, Zb. Orz. TSUE 1972, s. 00619.
24. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Marine Paint Association*, Zb. Orz. TSUE 1974, s. 01063.
25. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 maja 1975 r. w sprawach połączonych 19-20/74 *Kali und Salz*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 00499.
26. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 73/74 *Papiers Peints Belgium*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 01491.
27. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 85/76 *Hoffmann-La Roche*, Zb. Orz. TSUE 1979, s. 00461.
28. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 02033.
29. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 października 1980 r. w sprawach połączonych C-209-215 i 218/78 *Heintz van Landewyck*, Zb. Orz. TSUE 1980, s. 03125.
30. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 *IBM*, Zb. Orz. TSUE 1981, s. 2639.
31. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 *AM&S*, Zb. Orz. TSUE 1982, s. 01575.
32. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 1983 r. w sprawie 100-103/80 *Musique Diffusion française (Pioneer)*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 01825.
33. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 1983 r. w sprawie 107/82 *AEG*, Zb. Orz. TSUE 1983, s. 03151.
34. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 42/84 *Remia*, Zb. Orz. TSUE 1985, str. 2545.
35. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142/84 i 156/84 *BAT i Reynolds*, Zb. Orz. TSUE 1987, str. 4487.
36. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 września 1989 r. w połączonych sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 02859.
37. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 03137.

38. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 03283.
39. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner i Elser*, Zb. Orz. TSUE 1991, s. I-1979.
40. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 oraz C-125-129/85 *Wood Pulp II*, Zb. Orz. TSUE 1993, s. I-01307.
41. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C 364/92 *SAT Fluggesellschaft*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-43.
42. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie C-36/92 P *SEP*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01911.
43. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-02555.
44. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 *Guérin*, Zb. Orz. TSUE 1997, s. I-1503.
45. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P *Hüls*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. I-04287.
46. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-287/95 P i C-288/95 P *Solvay*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. I-2391.
47. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-286/98 P *Stora*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. I-09925.
48. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage Ltd v Crehan*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. I-06297.
49. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 *Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. I-08089.
50. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250-252/99 P i C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij*, Zb. Orz. TSUE 2002 s. I-08375.
51. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 *Roquette Frères*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. I-09011.
52. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P *Volkswagen*, Zb. Orz. TSUE 2003, s. I-09189.
53. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 stycznia 2004 r. w połączonych sprawach C-2-3/01 P *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-00023.
54. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P *Aalborg*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. I-00123.
55. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. I-06295.
56. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-295-298/04 *Manfredi*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. I-06619.
57. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawach połączonych C-403/04 P i C-405/04 P *Sumitomo Metal Industries*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. I-00729.
58. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. I-10841.
59. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-322/07 P *Bolloré*, Zb. Orz. TSUE 2009 s. I-07191.
60. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-97/08 P *Akzo Nobel* 2009, s. I-08237.

61. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P *Akzo Nobel*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.
62. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 *Deutsche Telekom*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.
63. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2011 r. w sprawie C-110/10 P *Solvay II*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.
64. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer AG v. Bundeskartellamt*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 01.05.2012 r.
65. Sąd UE
66. Postanowienie Sądu UE z dnia 15 listopada 1990 r. w sprawach połączonych T-1-4 i 6-15/89 *Rhone Poulenc*, Zb. Orz. TSUE 1990, s. II-00637.
67. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 25 sierpnia 1994 r. w sprawie T-156/94 R *Siderúrgica Aristrain*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-00715.
68. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 1 grudnia 1994 r. T-353/94 R *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-01141.
69. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie T-308/94 R *Cascades SA*, Zb. Orz. TSUE s. 1995 II-00265.
70. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie T -41/96 R *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-381.
71. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie T-65/98 R *Van den Bergh Foods*, Zb. Orz. TSUE 1998, s. II-02641.
72. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie T-191/98 R *Cho Yang Shipping II*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. II-03909.
73. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 30 października 2003 r. w sprawach połączonych T-125/03 R i T-253/03 R *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2003, s. II-04771.
74. Postanowienie Prezesa Sądu UE z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie T-447/04 R *Capgemini*, Zb. Orz. TSUE 2005, s. II-00257.
75. Wyrok Sądu UE z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84-89/89, T-91-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 *BASF AG*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-00315.
76. Wyrok Sądu UE z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie T-16/91 *Rendo*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-02417.
77. Wyrok Sądu UE z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych T-10-12 i 15/92 *Cement*, Zb. Orz. TSUE 1992, s. II-02667.
78. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie C-128/92 *Banks*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01209.
79. Wyrok Sądu UE z dnia 6 października 1994 r. w sprawie T-83/91 *Tetra-Pak*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-00755.
80. Wyrok Sądu UE z dnia 9 listopada 1994 r. w sprawie T-46/92 *Scottish Football Association*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. II-01039.
81. Wyrok Sądu UE z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/93 *Société Générale*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-00545.
82. Wyrok Sądu UE z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie T-148/89 *Tréfilunion*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01063.
83. Wyrok Sądu UE z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 *Solvay*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01775.
84. Wyrok Sądu UE z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-36/91 *ICI*, Zb. Orz. TSUE 1995, s. II-01847.
85. Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 *Postbank*, Zb. Orz. TSUE 1996, s. II-00921.
86. Wyrok Sądu UE z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95 *Oliveira*, Zb. Orz. TSUE 1997, s. II-381.

87. Wyrok Sądu UE z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305-307/94, od T-313-316/, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. II-931.
88. Wyrok Sądu UE z dnia 15 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-25-26/95, T-30-32/95, T-34-39/95, T-42-46/95, T-48-65/95, T-68-71/95, T-87-88/95 oraz T-103-104/95 *Cimenteries CBR*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-00491.
89. Wyrok Sądu UE z dnia 22 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-125 i 127/97 *Coca-Cola*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-1733.
90. Wyrok Sądu UE z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie T-65/96 *Kish Glass*, Zb. Orz. TSUE 2000, str. II-1885.
91. Wyrok Sądu UE z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie T-62/98 *Volkswagen*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-02707.
92. Wyrok Sądu UE z dnia 26 października 2000 r. w sprawie T-41/96 *Bayer*, Zb. Orz. TSUE 2000, s. II-03383.
93. Wyrok Sądu UE z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG*, Zb. Orz. TSUE 2001 s. II-00729.
94. Wyrok Sądu UE z dnia 18 września 2001 r. w sprawie T-112/99 *Métropole télévision*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-02459.
95. Wyrok Sądu UE z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawach połączonych T-45/98 i T-47/98 *Krupp Thyssen Stainless*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-03757.
96. Wyrok Sądu UE z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-54/99 *max.mobil*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. II-00313.
97. Wyrok Sądu UE z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-31/99 *ABB*, Zb. Orz. TSUE 2002, s. II-01881.
98. Wyrok Sądu UE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie T-236/01 *Tokai Carbon*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-000.
99. Wyrok Sądu UE z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-67/00 *JFE Engineering*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-02501.
100. Wyrok Sądu UE z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-48/00 *Corus UK*, Zb. Orz. TSUE 2004, s. II-02325.
101. Wyrok Sądu UE z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie T-198/03 *Bank Austria Creditanstalt*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-01429.
102. Wyrok Sądu UE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX*, Zb. Orz. TSUE 2006, s. II-04797.
103. Wyrok Sądu UE z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-340/04 *France Télécom*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-00573.
104. Wyrok Sądu UE z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-170/06 *Alrosa*, Zb. Orz. TSUE 2007, II-02601.
105. Wyrok Sądu UE z dnia 17 września 2007 r. w sprawach połączonych T-125/03 i T-253/03 *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-03523.
106. Wyrok Sądu UE z dnia 17 września 2007 r. w sprawie *Microsoft*, Zb. Orz. TSUE 2007, s. II-03601.
107. Wyrok Sądu UE z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie T-276/04 *Compagnie maritime belge*, Zb. Orz. TSUE 2008, s. II-01277.
108. Wyrok Sądu UE z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-175/05 *Akzo Nobel*, Zb. Orz. TSUE 2009, s. II-00184.
109. Wyrok Sądu UE z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie T-58/01 *Solvay II*, Zb. Orz. TSUE 2001, s. II-4781.
110. Wyrok Sądu UE z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne*, Zb. Orz. TSUE 2010, s. II-01255.
111. Wyrok Sądu UE z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie T-110/07 *Siemens AG*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.
112. Wyrok Sądu UE z dnia 17 maja 2011 r. T-343/08 *Arkema/ELF Aquitaine*, niepubl. dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.

113. Wyrok Sądu UE z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych T-204 i 212/08 *Team Relocations*, niepubl., dostępny na stronie <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.
114. Wyrok Sądu UE z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawach połączonych T-144/07, T-147-150/07 i T-154/07 *ThyssenKrupp* (windy i schody ruchome), niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 14.05.2012 r.
115. Wyrok Sądu UE z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-12/06 *Deltafina*, niepubl., dostępny na stronie <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.
116. Wyrok Sądu UE z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie T-437/08 *CDC Hydrogene Peroxide Cartel Damage Claims*, niepubl., dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>, dostęp: 15.05.2012 r.

Opinie Rzeczników Generalnych

117. Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 29 października 1975 r. w sprawie 26/75 *General Motors v. Komisja*, Zb. Orz. TSUE 1975, s. 1367.
118. Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 18 maja 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem v. Komisja*, Zb. Orz. TSUE 1989, s. 3301.
119. Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 27 października 1993 r. w sprawie C-128/92 *Banks*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01209.
120. Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-36/92 P *SEP*, Zb. Orz. TSUE 1994, s. I-01911.
121. Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 28 stycznia 1999 r. w sprawie C-67/96 *Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Zb. Orz. TSUE 1999, s. I-05751.

Decyzje Komisji Europejskiej

122. Decyzja Komisji z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie nr COMP/E-1/36.490 *Graphite electrodes*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.
123. Decyzja Komisji z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie nr C.38.359 *Carbon and graphite products*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.
124. Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie nr COMP/F/38.620 *Hydrogene Peroxide*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.
125. Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie nr COMP/F/38.899 *Gas insulated switchgear*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.
126. Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie nr COMP/E-1/37.512 *Vitamins*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.
127. Decyzja Komisji z dnia 21 lutego 2007 r. w sprawie nr COMP/E-1/38.823-PO *Elevators and Escalators*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 01.05.2012 r.,
128. Decyzja Komisji z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie nr COMP/B-1/39.326 *E.ON Energie AG*, dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/competition>, dostęp: 15.05.2012 r.

II. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Decyzja KPCz z dnia 16 marca 1975 r. w sprawie *X. v. Holandia*, skarga nr 6202/73, dostępna na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
2. Decyzja KPCz z dnia 14 maja 1981 r. w sprawie *Eckle v. Niemcy*, skarga nr 9108/80, dostępna na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
3. Decyzja KPCz z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit v. Francja*, skarga nr 11598/85, dostępna na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
4. Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder v. Wlk. Brytania*, skarga nr 4451/70, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

5. Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i inni v. Holandia*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
6. Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte v. Belgia*, skargi nr 7299/75 i 7496/76, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
7. Wyrok ETPCz z dnia 23 października 1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcy*, skarga nr 8544/79, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
8. Wyrok ETPCz z dnia 26 października 1984 r. w sprawie *De Cubber v. Belgia*, skarga nr 9186/80, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
9. Wyrok ETPCz z dnia 6 maja 1985 r., *Bönisch v. Austria*, skarga nr 8658/79, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
10. Wyrok ETPCz dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemietz v. RFN*, skarga nr 13710/88, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
11. Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Cascado Coca v. Hiszpania*, skarga nr 15450/89, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
12. Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1994 r. w sprawie *Bendenoun v. Francja*, skarga nr 12547/86, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
13. Wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Schouten i Meldrum v. Holandia*, skarga nr 19005/91, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
14. Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1995 r. w sprawie *McMichael v. Wlk. Brytania*, skarga nr 16424/90, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
15. Wyrok ETPCz z dnia 13 października 1995 r. w sprawie *Schmautzer v. Austria*, skarga nr 15523/89. Dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
16. Wyrok ETPCz z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray v. Wlk. Brytania*, skarga nr 18731/91, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
17. Wyrok ETPCz z dnia 10 czerwca 1996 r. w sprawie *Bentham v. Wlk. Brytania*, skarga nr 19380/92, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
18. Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders v. Wlk. Brytania*, skarga nr 19187/91, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
19. Wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie *Nideröst-Huber v. Szwajcaria*, skarga nr 18990/91, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
20. Wyrok ETPCz z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie *Jasper v. Wlk. Brytania*, skarga nr 27052/95, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.;
21. Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney i McGuinness v. Irlandia*, skarga nr 34720/97, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
22. Wyrok ETPCz z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz v. Polska*, skarga nr 28249/95, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.

23. Wyrok ETPCz z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie *AB v. Holandia*, skarga nr 37328/97, dostępny na stronie: [http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 15.05.2012 r.
24. Wyrok ETPCz z dnia 23 marca 2002 r. w sprawie *Nikula v. Finlandia*, skarga nr 31611/96, dostępny na stronie: [http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 15.05.2012 r.
25. Wyrok ETPCz z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Ste Colas Est i in. v Francja*, skarga nr 37971/97, dostępny na stronie: [http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search. asp?skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 02.04.2012 r.
26. Wyrok ETPCz z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie *Dowsett v. Wlk. Brytnia*, skarga nr 39482/98, dostępny na stronie: [http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp? skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 15.05.2012 r.
27. Wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie *Fortum Corp v. Finlandia*, skarga nr 32559/96, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
28. Wyrok ETPCz z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie *Kyprianou v. Cypr*, skarga nr 73797/01, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.
29. Wyrok ETPCz z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie *Senator Lines GmbH v. Piętnaście Państw Członkowskich UE*, skarga nr 56672/00, dostępny na stronie: [http://cmiskp. echr.coe.int/ tkp197/search.asp?skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 15.05.2012 r.
30. Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Pini i Bertani oraz Manera i Atripaldi v. Rumunia*, skargi nr 78028/01 i 78030/01, dostępny na stronie: [http://cmiskp.echr.coe.int/ tkp197/search.asp?skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en), dostęp: 02.04.2012 r.
31. Wyrok ETPCz z dnia 18 października 2006 r. w sprawie *Hermi v. Włochy*, skarga nr 18114/02, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
32. Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila v. Finlandia*, skarga nr 73053/01, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
33. Wyrok ETPCz z dnia 5 lutego 2009 r., w sprawie *Olujić v. Chorwacja*, skarga nr 22330/05, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
34. Wyrok ETPCz z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie *Kulikowski v. Polska*, skarga nr 18353/03, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 02.04.2012 r.
35. Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini v. Włochy*, skarga nr 43509/08, dostępny na stronie: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin= hudoc-en>, dostęp: 15.05.2012 r.

III. Źródła internetowe

1. A. R. Rego, *No agreement reached to increase number of General Court Judges*, 11 maja 2012 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=238526>, dostęp: 16.05.2012 r.
2. L. Crofts, *EC defends right to lifts-cartel damages, faces criticism for plaintiff-investigator role*, 14 marca 2012 r., dostępne na stronie: [http://www.mlex.com/EU/Content.aspx ?ID=221266](http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=221266), dostęp: 16.04.2012 r.
3. L. Crofts, *EC's quest for damages from lift cartel referred to ECJ*, 26 kwietnia 2011 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=142551>, dostęp: 16.04.2012 r.
4. L. Crofts, *Lift-makers fend off EC damage claim before Brussels court*, 14 czerwca 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=102546>, dostęp: 16.04.2012 r.
5. L. Crofts, *EC pleads before Brussels court for damages from lifts cartel*, 7 czerwca 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=101713>, dostęp: 16.04.2012 r.

6. L. Crofts, *EC statement: Competition - Commission fines members of lifts and escalators cartels over €990 million*, 21 lutego 2007 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=31764>, dostęp: 16.04.2012 r.
7. L. Crofts, *EC goes to Brussels court to recoup damages from lifts-makers*, 24 czerwca 2008 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=37050>, dostęp: 16.04.2012 r.
8. L. Crofts, *EC to claim damages from lifts cartel*, 11 czerwca 2008 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=36829>, dostęp: 16.04.2012 r.
9. L. Crofts, *EC asks ex-DG Comp chief Schaub to step down from Schindler board*, 21 sierpnia 2007 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=33216>, dostęp: 16.04.2012 r.
10. L. Crofts *European antitrust chiefs pledge to protect whistleblower evidence*, 23 maja 2012 r., dostępne na stronie: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=241152>, dostęp: 25.05.2012 r.
11. J. Schwarze, R. Bechtold, W. Bosch, *Deficiencies in European Community Competition Law. Critical analysis of the current practice and proposals for change*, Gleiss Lutz Rechtsanwälte, Stuttgart 2008, dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_regulation_1_2003/gleiss_lutz_en.pdf, dostęp: 12.04.2012 r.
12. *Due process in EU antitrust proceedings. Comments on the European Commission's Draft Best Practices in Antitrust Proceedings and the Hearing Officer's Guidance Paper*, dostępne na stronie: <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/competition/Statements/ICC%20EU%20Due%20process%20paper%2008%2003%2010%20FINAL.pdf>, dostęp: 12.04.2012 r.
13. Zielona Księga. *Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej*, Bruksela 2005, dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0672:EN:NOT>, dostęp: 14.04.2012 r.
14. Biała księga w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji, Bruksela 2008, dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0165:EN:NOT>, dostęp: 14.04.2012 r.
15. <http://www.antitrust.pl/2011/09/powazne-ryzyko-dla-firm-private-quity/>, dostęp: 02.04.2012 r.
16. <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/index.html>, dostęp: 02.04.2012 r.
17. <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, dostęp: 02.04.2012 r.
18. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_collective_redress/index_en.html, dostęp: 14.04.2012 r.
19. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/295&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, dostęp: 15.05.2012 r.
20. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/157&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, dostęp: 15.05.2012 r.
21. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-02/cp120014pl.pdf>, dostęp: 18.04.2012 r.
22. <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/206611.htm>, dostęp: 14.05.2012 r.
23. <http://www.steptoe.com/assets/htmldocuments/2010%20US%20Leniency%20Program%20Presentation.pdf>, dostęp: 13.04.2012 r.
24. http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf, dostęp: 25.05.2012 r.

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK”. Niniejsza publikacja została nagrodzona w konkursie na najlepszą pracę magisterską poświęconą ochronie konkurencji w 2012 r.

Piotr Sosnowski — aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Referendarz w Departamencie Ochrony Konkurencji UOKiK. Zajmuje się prowadzeniem postępowań dotyczących praktyk ograniczających konkurencję. Przed rozpoczęciem pracy w UOKiK zdobywał doświadczenie w zespole prawa konkurencji międzynarodowej kancelarii prawnej. Absolwent Kolegium Międzywydziałowych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego na kierunkach prawo i europeistyka. Poza prawem konkurencji interesuje się mediacjami i arbitrażem, a także stosunkami międzynarodowymi. W trakcie studiów kierował pracami Interdyscyplinarnego Koła Naukowego Dyplomacji i Prawa. Redaktor kilku publikacji naukowych, autor artykułów z zakresu prawa europejskiego i stosunków międzynarodowych.

ISBN 978-83-60632-86-4

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa
www.uokik.gov.pl